

Bruselas, 4.6.2025
SWD(2025) 209 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Informe sobre España – 2025

que acompaña al documento

Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{COM(2025) 209 final}

Spain

2025 Country Report



EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y PRINCIPALES RETOS ESTRATÉGICOS

El crecimiento sostenido de España demuestra su resiliencia en un panorama cambiante

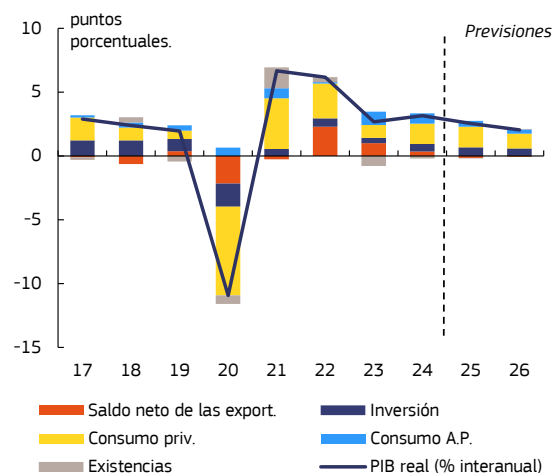
En 2024, la actividad económica mantuvo un fuerte impulso, gracias al consumo público y privado y la actividad turística.

La evolución positiva del consumo se vio confirmada por la dinámica creación de empleo y el aumento de la renta real de los hogares. A su vez, el crecimiento general de la inversión siguió siendo relativamente moderado, especialmente la inversión en vivienda. La contribución positiva del saldo neto de las exportaciones al aumento global del PIB (véase el gráfico 1.1) estuvo impulsada por la actividad turística y el crecimiento de las exportaciones de servicios no turísticos, junto con un crecimiento limitado de las importaciones. Se espera que el crecimiento del PIB se suavice este año, pero manteniéndose en una senda de crecimiento sólida, alcanzando el 2,6 % y el 2,0 % en 2025 y 2026, respectivamente. Se prevé que la actividad económica se vea impulsada por la demanda interna resultante del aumento de la renta real de los hogares, un fuerte saldo migratorio, un entorno monetario y financiero favorable y una aceleración de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia (PRR). Se espera que la contribución de la demanda externa al crecimiento del PIB sea moderada, debido a la normalización de las entradas turísticas, al debilitamiento de la situación económica de los principales socios comerciales de España y al repunte de las importaciones totales. Se prevé que la inflación general se ralentice aún más en 2025, hasta el 2,3 %, frente al 2,9 % de 2024, y se prevé que la tendencia a la baja de los componentes subyacentes continúe en los próximos trimestres.

El vigoroso aumento del empleo en los últimos años se ha mantenido gracias a la continua afluencia de trabajadores nacidos en el extranjero y a recientes medidas estratégicas.

Los fuertes flujos migratorios que España ha experimentado en los últimos años (especialmente procedentes de América Latina) han contribuido a ampliar la población activa y han respaldado la sólida creación de empleo, especialmente en determinadas actividades del sector terciario (véase el anexo 10). La tasa de desempleo siguió disminuyendo en 2024, hasta el 11,4 % (véase el Cuadro de indicadores sociales del anexo 13), como consecuencia del fuerte crecimiento del empleo y de la repercusión de las medidas incluidas en las reformas del mercado laboral de los últimos años, como la racionalización de las modalidades de contratos. Se prevé que la tasa de desempleo disminuya al 10,4 % en 2025 y al 9,9 % en 2026, respaldada por la creación de empleo adicional y una moderación de la población activa total. No obstante, sigue siendo una de las más altas de la UE, especialmente en términos de desempleo de larga duración y entre las poblaciones de más edad y jóvenes (véase el recuadro 1). Por lo que se refiere a la evolución de los salarios, su crecimiento dinámico, junto con la reducción de la inflación general, ha contribuido al aumento del poder adquisitivo, aunque las presiones sobre el coste de la vida, especialmente en el ámbito de la vivienda, siguen siendo motivo de preocupación.

Gráfico 1.1: **Crecimiento del PIB real, contribuciones por componente de demanda en puntos porcentuales**



Fuente: Previsiones de la primavera de 2025 de la Comisión Europea.

Los riesgos de corrección a la baja de las perspectivas incluyen la incertidumbre general y un crecimiento inferior a lo esperado en la zona del euro y entre los principales socios comerciales de España.

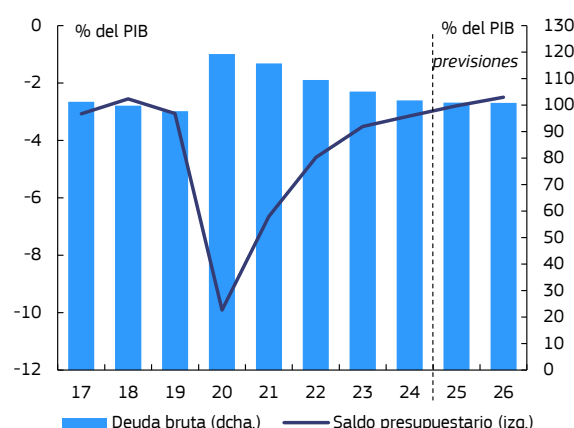
La prolongada incertidumbre vinculada a acontecimientos internos e internacionales podría afectar a la actividad económica, en particular limitando el esperado repunte de la inversión privada y perturbando el acceso a los mercados de exportación. Se prevé que la repercusión directa en la economía española de los aranceles impuestos por el Gobierno de los Estados Unidos se mantenga, debido a la baja exposición de las exportaciones de mercancías de España a los Estados Unidos. Además, una desaceleración mayor de lo previsto de la actividad económica de los principales socios comerciales de España, como Alemania y Francia, debido también a su exposición relativamente mayor a los mercados estadounidenses, podría generar efectos indirectos que afecten a la actividad en España. Por otra parte, una reducción más rápida de la (elevada) tasa de ahorro de los hogares, que actualmente se sitúa por encima de las medias históricas a largo plazo, podría dar un impulso adicional al consumo privado.

El déficit de las administraciones públicas de 2024 ha disminuido como consecuencia de la eliminación gradual de las medidas de apoyo en materia

energética. El fuerte impulso de los ingresos procedentes de la fiscalidad directa, propulsado por la evolución positiva del mercado de trabajo y los beneficios empresariales continuados, ha mejorado las finanzas públicas. Los ingresos procedentes de los impuestos indirectos también mostraron dinamismo, ya que el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los ingresos procedentes de los impuestos especiales se beneficiaron del fin de las reducciones de los tipos impositivos aplicables al gas y la electricidad.

Las medidas para mitigar las consecuencias de las recientes inundaciones catastróficas surtieron efecto en 2024 y se espera que en 2025 también lo hagan, aunque en menor medida. Se prevé que el conjunto de paquetes aprobados para apoyar la reparación de la devastación provocada por las inundaciones en Valencia y otras comunidades autónomas tenga una incidencia presupuestaria de alrededor del 0,6 % del PIB (que se dividirá entre 2024 y 2025). Esto contrarresta la reducción del déficit resultante de las medidas fiscales aprobadas en el contexto del plan fiscal-estructural a medio plazo. En conjunto, se espera que el déficit disminuya al 2,8 % en 2025, frente al 3,2 % de 2024.

Gráfico 1.2: **Saldo presupuestario de las administraciones públicas y deuda bruta**



Fuente: Previsiones de la primavera de 2025 de la Comisión Europea.

Desde 2020, la ratio deuda/PIB ha disminuido en 17,5 puntos porcentuales

(del 119,3 % en 2020 al 101,8 % en 2024). Se prevé que la ratio deuda/PIB siga disminuyendo en 2025 hasta el 100,9 %, gracias al fuerte crecimiento del PIB nominal, superior al coste de la deuda (véase el gráfico 1.2). A continuación, debería mantenerse prácticamente estable en el 100,8 %, es decir, disminuir en 0,1 puntos porcentuales en 2026 debido a un diferencial de la tasa de crecimiento de los intereses menos favorable.

El crecimiento acumulado del gasto neto de España ⁽¹⁾ en 2024-2025 se mantiene por debajo del máximo recomendado. En 2024, el gasto neto en España creció un 3,5 % (véase el anexo 1). Este aumento se debe principalmente a las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie. Los gastos en concepto de intereses también crecieron de forma dinámica, pero no se incluyen en el gasto neto. En 2025, la Comisión prevé que el gasto neto crezca un 4,2 %, cifra superior a la tasa de crecimiento máxima recomendada por el Consejo ⁽²⁾, impulsado por un sólido crecimiento de la formación bruta de capital fijo, también en el ámbito de la defensa. Se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto en 2024 y 2025 conjuntamente se sitúe en el 7,9 %, es decir, por debajo de la tasa máxima. Las reformas e inversiones que sustentan la ampliación del ajuste fiscal a siete años que debían ejecutarse a más tardar el 30 de abril de 2025 lo han hecho, con la excepción de determinados elementos de la medida C28.R3 del PRR de España y el hito correspondiente relativo a la entrada en vigor de las reformas fiscales derivadas de las recomendaciones del

grupo de expertos u otros análisis del Ministerio de Hacienda.

España se enfrenta a retos en un contexto de fuerte impulso económico

La plena aplicación del plan fiscal-estructural a medio plazo y la mejora de la calidad y la eficiencia del gasto público son necesarias para garantizar el saneamiento fiscal y la competitividad.

España necesita margen de maniobra fiscal para financiar políticas que impulsen la productividad, hagan frente a los elevados niveles de pobreza infantil y cierren la brecha de innovación. Los riesgos para la sostenibilidad fiscal se deben principalmente al aumento previsto de los costes relacionados con el envejecimiento (véase el anexo 1) en el contexto del envejecimiento de la población activa (véase el anexo 10) y a los desfavorables niveles iniciales de déficit y deuda. Junto con los compromisos del plan fiscal-estructural a medio plazo, la ejecución de las reformas y la inversión en el marco del PRR contribuirá a respaldar la sostenibilidad fiscal. Un aplicación coherente de la «cláusula de cierre» introducida en la reforma de las pensiones de 2023, debe contribuir a afrontar las brechas de sostenibilidad fiscal relacionadas con el gasto público en pensiones. Además, aunque las inversiones y reformas del PRR contribuyen a apoyar la eficiencia del sistema sanitario español, puede que sea necesario adoptar medidas para seguir mejorando su eficiencia y su sostenibilidad fiscal (véase el anexo 1). Entre otras cosas, las evaluaciones del gasto de la AIReF (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*) han señalado un posible ahorro en el sector sanitario, en relación con el uso y el precio más racionales de los medicamentos.

Existe una necesidad sustancial de inversiones en innovación y digitalización, al tiempo que se mantiene el énfasis en la mejora de las capacidades de la población activa. La mejora de las

⁽¹⁾ El gasto neto se define en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263 como el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

⁽²⁾ Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España (DO C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj>).

inversiones en I+D y la provisión adecuada de capacidades al mercado laboral pueden tener un efecto expansivo positivo en los resultados económicos y la competitividad global del país (véanse los anexos 3 y 12). La productividad por hora trabajada sigue siendo inferior a la media de la UE (véase el anexo 4), mientras que persisten importantes disparidades entre comunidades autónomas en la educación superior, el aprendizaje permanente, las condiciones del mercado laboral y la innovación (véase el anexo 17).

Apoyar la oferta de vivienda es fundamental para el crecimiento sostenible y la equidad social. Los aumentos selectivos de los volúmenes en las promociones inmobiliarias destinadas a vivienda pueden beneficiar a España enormemente, ya que mejorarían la capacidad de absorber la oferta de mano de obra de las áreas metropolitanas más pobladas, promoviendo al mismo tiempo la movilidad laboral interna. El crecimiento del turismo ha contribuido al aumento de las viviendas destinadas al alquiler turístico. Este cambio ha reducido posteriormente la disponibilidad de viviendas de alquiler utilizada como residencia principal, junto con el reducido parque de vivienda social y un repunte relativamente lento de nuevas construcciones o reformas para satisfacer la creciente demanda. La escasez de vivienda está repercutiendo en la renta disponible de los hogares y supone un reto para las familias con bajos ingresos y los jóvenes. Los datos del Banco de España muestran que, en la actualidad, casi el 40 % de los arrendatarios españoles dedican el 40 % de sus ingresos a alquileres y suministros, frente a la media de la UE del 27 %. Abordar la escasez de mano de obra en el sector de la construcción es fundamental, ya que más del 50 % de los empleadores señalan dificultades significativas a la hora de encontrar personal (véase el anexo 10).

Es necesario un mayor esfuerzo para aumentar la oferta de vivienda, ya que la economía española se enfrenta a un déficit inmobiliario de aproximadamente 600 000 unidades, según estimaciones del Banco de

España⁽³⁾. La reforma de la Ley del Suelo, pendiente de aprobación, facilitaría la construcción de nuevas viviendas mediante la reducción de los plazos de tramitación, el fomento de la estabilidad normativa y la eliminación de obstáculos administrativos innecesarios. En este contexto, las autoridades han puesto en marcha un nuevo proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica (PERTE) centrado en la industrialización, la digitalización y la sostenibilidad de la construcción de viviendas.

Según el Banco de España⁽⁴⁾, el parque de vivienda de alquiler social de España representa solo el 1,5 % del total, frente a la media de la UE del 9 %. La movilización del suelo público, la ampliación del parque de viviendas de alquiler social y el aumento de la financiación para viviendas asequibles y sociales impulsarían el número de viviendas disponibles. Los factores que limitan la oferta deben revertirse oportunamente, con el fin de mejorar la construcción de viviendas y ampliar el mercado del alquiler, prestando especial atención a la vivienda asequible, en particular para los jóvenes y los hogares de bajos ingresos (véase el anexo 11).

⁽³⁾ [Informe anual, Banco de España, 2023](#)

⁽⁴⁾ Banco de España, [«El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo»](#), 2024

Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS)

España está avanzando en todos los ODS relacionados con la competitividad y la productividad (ODS 4, 8 y 9), pero no ha colmado la brecha con la media de la UE en algunos de ellos. Los indicadores de crecimiento económico sostenible y empleo (ODS 8) se sitúan por debajo de la media de la UE, incluso tras haberse recuperado rápidamente en los últimos años. La tasa de empleo es inferior a la media de la UE a pesar del aumento de las tensiones en el mercado laboral y el porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, de entre 15 y 29 años se mantiene por encima de la media de la UE (véase el anexo 10). Sin embargo, las reformas laborales aplicadas desde 2021 están mejorando los indicadores de empleo, favoreciendo la consecución de los ODS. El ODS 9, relativo a la innovación, la industria y las infraestructuras resilientes, está alcanzando la media de la UE gracias a los fondos de la UE, pero el gasto en I+D sigue siendo inferior a la media de la UE (véase el anexo 15).

De los 17 indicadores, España se mantiene por debajo de la media de la UE en 10 ODS. A los mencionados anteriormente se suman los relativos a la estabilidad medioambiental (ODS 6, 13, 14, 15), la equidad (ODS 1, 8 y 10) y la estabilidad macroeconómica (ODS 16).

Existe margen para seguir mejorando el entorno empresarial mediante la reducción de la carga administrativa y las restricciones normativas a las empresas.

Al adaptar la concesión de permisos a las mejores prácticas y revisar y normalizar los procedimientos administrativos en todas las comunidades autónomas, España podría mejorar su entorno empresarial, impulsar la inversión privada y aumentar su productividad (véanse los anexos 4 y 6). La reducción de la carga administrativa para las empresas y los inversores, favoreciendo un marco más sencillo para las empresas y reduciendo los retrasos injustificados en los procedimientos administrativos abordando el fragmentado sistema regional, debería impulsar la inversión privada (véanse el recuadro 2 y el anexo 17).

Estas medidas son fundamentales para eliminar los obstáculos al fuerte crecimiento, la inversión y la innovación, incluidos los que plantean las normas en función del tamaño (como se destaca en informes recientes de la OCDE y el FMI). En este contexto, el desarrollo de una iniciativa con el objetivo de promover la estandarización normativa (Régimen 20), un compromiso del plan fiscal-estructural español a medio plazo que, según las autoridades, ya está en curso, tiene por objeto reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas y promover un enfoque regulador más coordinado para aumentar la eficiencia del mercado único nacional (véase el anexo 4).

Reforzar el marco institucional y reglamentario es esencial para mejorar el entorno empresarial.

Para lograrlo, España se enfrenta a los retos de simplificar la complejidad y el volumen de la normativa, mejorar la colaboración entre los distintos niveles de la administración y hacer frente a los retrasos en el sistema judicial (véase el anexo 6).

Mantener el ritmo de la transición ecológica.

Si bien España es uno de los principales productores de energías renovables, se requiere un mayor esfuerzo para reforzar su autonomía mediante la disponibilidad de materias primas fundamentales para la industria de cero emisiones netas y la transformación de la industria de la automoción (véanse los anexos 7 y 11). Son necesarios esfuerzos continuos para impulsar la descarbonización de la economía, apoyar la electrificación de la industria y el transporte y mejorar la preparación de la economía frente al cambio climático (véase el anexo 9), en particular mediante la provisión de capacidades verdes (véase el anexo 12). Además, el sector manufacturero español sigue dependiendo en gran medida de las materias primas fundamentales importadas para las transiciones ecológica y digital (véase el anexo 7).

Obstáculos a la inversión privada y pública

España es uno de los mayores receptores de financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y **el aumento de la inversión pública, que se concentra en el transporte y las infraestructuras urbanas, está probablemente relacionado con la ejecución de las inversiones en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR)**. Además de los 163 000 millones EUR de financiación del MRR en el período 2021-2026, los fondos de la política de cohesión de la UE proporcionan 35 600 millones EUR a España (por un total de 52 100 millones EUR junto con la cofinanciación nacional) para el período 2021-2027 a fin de impulsar la competitividad y el crecimiento.

La ejecución del PRR de España se enfrenta a retos considerables. Hasta el momento, España ha cumplido el 30 % de los hitos y objetivos de su PRR.

Los cuellos de botella de la ejecución de los fondos de la UE están relacionados con la capacidad de absorción, especialmente teniendo en cuenta la concentración de las inversiones hacia el final del período de ejecución. Estas dificultades se ven exacerbadas por el gran volumen de fondos canalizados a través de instrumentos financieros. Además, el refuerzo de la coordinación entre los distintos niveles de la administración, junto con la racionalización de los procedimientos, contribuiría a acelerar la absorción de fondos y a garantizar que el apoyo llegue oportunamente a los beneficiarios finales.

Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión sigue siendo importante. La revisión intermedia ofrece oportunidades para acelerar los avances y abordar mejor las prioridades estratégicas de la UE relacionadas con la competitividad, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética.

Si bien España ha aprovechado STEP para reasignar algunos recursos de la política de cohesión a esta prioridad, puede seguir apoyando el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas en los ámbitos de la tecnología digital y profunda, las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos y las biotecnologías.

Por lo que se refiere a la inversión privada, varios factores siguen limitando la capacidad de las empresas españolas para invertir, innovar y mejorar su productividad (véase la sección 2):

- **Los mercados de capitales en España no están suficientemente desarrollados para satisfacer todas las necesidades de financiación de las empresas innovadoras** (véase el anexo 5).
- La mayoría de las pymes españolas (53 %) **señala a la normativa aplicable a las empresas y la fiscalidad como un obstáculo importante para la inversión** (véase el anexo 2).

INNOVACIÓN, ENTORNO EMPRESARIAL Y PRODUCTIVIDAD

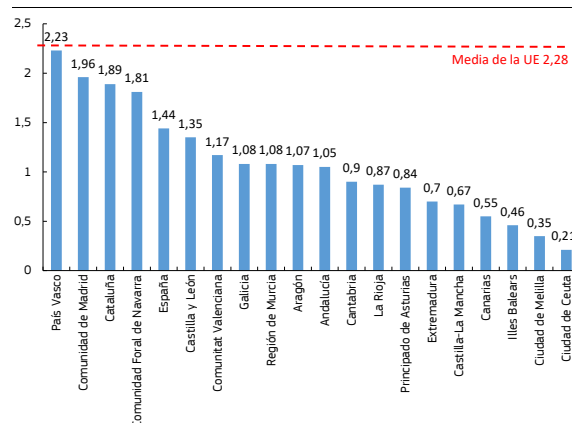
Impulso a la productividad y la competitividad en España a través de la innovación

España tiene una sólida base científica, pero su excelencia en investigación aún no se ha traducido en una mejora en innovación. España obtiene buenos resultados en términos de excelencia científica y cuenta con un sistema de investigación que atrae talento tanto nacional como extranjero. No obstante, sigue obteniendo resultados inferiores a la media de la UE en términos de avances globales en materia de innovación (véase el anexo 3).

El PRR ha dado un gran impulso en el ámbito de la investigación y la innovación y ha proporcionado la mayor inversión en este ámbito (en términos absolutos) de todos los planes de recuperación y resiliencia (con 17 600 millones EUR del PRR asignados a medidas de investigación e innovación). Se prevé un importe adicional de 4 500 millones EUR para inversiones en I+i en el contexto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Sin embargo, el gasto en I+D de España, especialmente la inversión privada en I+D, sigue estando muy por debajo de la media de la UE (0,84 % del PIB frente a la media de la UE del 1,49 %) y muestra disparidad entre comunidades autónomas (véanse los anexos 3 y 17 y el gráfico 2.1). Además, las actividades privadas de investigación e innovación se concentran cada vez más en un grupo determinado de empresas. Aunque España ha introducido recientemente varios regímenes de ayudas públicas para apoyar la inversión privada en I+D, su utilización es limitada debido a su complejidad y a la excesiva carga administrativa que suponen para los posibles beneficiarios. Además, el gasto en I+D y los

resultados de la innovación siguen estando sujetos a disparidades regionales que, en gran parte, son atribuibles a la fragmentación de la gobernanza, a la ineficiente coordinación de las políticas de I+D y a los diferentes ecosistemas regionales de innovación, y las comunidades autónomas menos desarrolladas carecen de incentivos, experiencia y recursos. España también sigue obteniendo resultados insuficientes en lo que respecta a los vínculos entre ciencia y empresa, a pesar de las recientes iniciativas incluidas tanto en el PRR español como fuera de él (véase el anexo 3).

Gráfico 2.1: Gasto en I+D como porcentaje del PIB total, por comunidad autónoma, 2022



Fuente: Eurostat.

Simplificar el marco regulador y mejorar la calidad institucional

El volumen y la complejidad normativos han aumentado en los últimos años. Para mejorar la competitividad de las empresas en España, es fundamental tratar el volumen normativo y la complejidad crecientes que obstaculizan el crecimiento y el funcionamiento de las empresas, especialmente las más pequeñas y recientes. El aumento del volumen normativo afecta al

número de empresas, a la productividad y al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales (véase el anexo 6).

España tiene margen para mejorar la coordinación entre los territorios y entre los niveles de gobierno a fin de abordar las cargas reglamentarias y administrativas que pesan sobre las empresas. El PRR de España incluye reformas e inversiones para reforzar la colaboración administrativa entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, sigue existiendo un margen significativo de mejora de la colaboración entre administraciones, en particular en los procedimientos normativos y administrativos que tienen una incidencia directa en las actividades empresariales. Las diferencias normativas entre territorios disuaden a las empresas de expandirse simultáneamente entre comunidades autónomas, lo que limita las oportunidades de innovación, crecimiento, especialización y mejoras de la eficiencia. Por ejemplo, las normas de gestión de residuos a menudo cambian de un municipio a otro, lo que obliga a las empresas a familiarizarse con numerosas páginas de normativa en cada caso.

Si bien el PRR de España ha introducido reformas para mejorar la eficiencia del sistema judicial, la resolución de asuntos civiles y mercantiles aún lleva mucho tiempo. Esta situación puede dar lugar a numerosas ineficiencias económicas, incluidos unos mercados inmobiliarios menos funcionales, un menor emprendimiento y una menor disponibilidad de crédito (véase el anexo 4). España puede seguir mejorando la eficiencia de su sistema judicial reforzando los recursos humanos y materiales y garantizando un nivel de digitalización equivalente entre territorios.

Profundizar en el mercado único, abordando al mismo tiempo la fragmentación del mercado nacional

España puede reforzar su participación en el mercado único de la UE. La diferencia significativa entre el comercio intracomunitario de España del 15 % (ratio volúmenes comerciales/PIB) y la media de la UE del 43 % sugiere que las empresas españolas tienen la oportunidad de aumentar su participación en el mercado único de la UE e impulsar el crecimiento económico (véase el anexo 4).

Una gran mayoría de las empresas españolas considera que la normativa es un obstáculo importante para la inversión. España es uno de los Estados miembros con mayor porcentaje de empresas que señalan que la normativa es un obstáculo importante para la inversión (60,4 % en 2024 frente a la media de la UE del 24,5 %)⁽⁵⁾. España ha aprobado varias leyes para reducir los obstáculos financieros y administrativos al desarrollo de las empresas. La Ley de creación y crecimiento de empresas y la Ley de empresas emergentes (ambas en el marco del PRR) introdujeron incentivos para la creación y el crecimiento de las empresas, incluidas las innovadoras (véase el anexo 4).

La propuesta «Régimen 20» de España puede mejorar el entorno empresarial. España cuenta con un marco regulador favorable a la competencia con mejores resultados que la media de la OCDE (véase el anexo 4). En este contexto, las autoridades afirman que se está creando una nueva iniciativa para simplificar los requisitos autonómicos («Régimen 20»), un compromiso en el marco del plan fiscal-estructural español a medio plazo. Esta propuesta tiene por objeto apoyar la actividad empresarial y reducir los procedimientos. «Régimen 20» pretende reflejar la propuesta «28.º régimen» de

⁽⁵⁾ Cálculo de la Comisión basado en la encuesta del BEI sobre inversión de 2024.

Letta⁽⁶⁾). Incluye medidas para revisar y normalizar los procedimientos administrativos, fomentando una mejor colaboración entre los organismos administrativos en beneficio de las empresas que operan a escala nacional y en todas las comunidades autónomas, incluido, entre otras cosas, i) un repositorio de normativas locales; ii) la aplicación del etiquetado digital; iii) la adopción de una ordenanza estándar para las actividades de comercio al por menor; iv) la reducción de los obstáculos a la implantación de estaciones de recarga de vehículos eléctricos; v) una herramienta para simplificar la interacción entre las empresas y la administración (véase el anexo 4).

Movilización de una mayor inversión privada

La economía española ha mostrado dinamismo tras la pandemia, pero el nivel de inversión privada ha seguido siendo moderado. A diferencia de la sólida evolución de las exportaciones de servicios y del consumo público y privado desde 2021, el crecimiento de la inversión privada ha seguido siendo lento. Se sitúa por debajo de la media de la UE para el período 2019-2024 (3,5 % frente a la media de la UE del 4,0 %) (véase el anexo 4) y solo aumentó por encima de su nivel anterior a la pandemia en 2024. Y ello a pesar de que España se ha beneficiado de unos precios de la energía relativamente más bajos en comparación con la mayoría de los Estados miembros de la UE en los últimos años, lo que limita los costes y crea un cierto margen para la inversión, especialmente en los sectores de gran consumo de energía.

Algunos factores subyacentes de la débil evolución de la inversión privada parecen haber sido cíclicos. Más allá de la incertidumbre general a nivel internacional, las desfavorables condiciones monetarias y de financiación derivadas de los elevados tipos de

interés de los últimos años han limitado el interés de las sociedades no financieras por las inversiones de capital, al tiempo que las han alentado a reforzar su situación financiera reduciendo el nivel de pasivos pendientes y de deuda. Además, el aumento relativo de los costes laborales experimentado a lo largo del 2024, junto con la caída gradual simultánea de los márgenes de beneficio de las sociedades no financieras (a pesar del alto grado de heterogeneidad entre sectores), puede haber limitado aún más los recursos disponibles para la inversión empresarial. Esto se ha producido en un contexto de mayor liquidez del canal del crédito bancario.

La fiscalidad ha contribuido a limitar la inversión privada. El tipo general del impuesto de sociedades en España (25 %) es superior a la media de la EU-27 (21 %), aunque ha disminuido desde el 35 % que registró en 1995. El gasto en I+D se mantiene muy por debajo de la media de la UE, ya que los incentivos fiscales no están diseñados actualmente para liberar todo el potencial de estas inversiones. (véase el anexo 2). Además, podría desalentarse una reactivación de la inversión de las grandes empresas por el final del tipo legal más bajo del impuesto sobre sociedades y el consiguiente aumento de las cargas de cumplimiento a las que podrían enfrentarse.

El acceso a la financiación sigue siendo un reto, especialmente para las pymes innovadoras. Las empresas españolas dependen en gran medida de la financiación bancaria en lugar de las acciones cotizadas o los bonos. Dado que el crédito bancario está repuntando y las empresas españolas pueden cubrir sus necesidades de inversión mediante financiación interna, el déficit de financiación global es limitado. Sin embargo, las empresas con una capacidad limitada de financiación interna, como las empresas emergentes y las pymes innovadoras, se ven limitadas por la escasa liquidez del mercado y los mercados de capitales relativamente pequeños (véase el anexo 5). Para hacer frente a estas limitaciones, las medidas podrían centrarse en los incentivos para que los inversores minoristas e institucionales participen en los

⁽⁶⁾ *Mucho más que un mercado*, Enrico Letta, abril de 2024.

mercados de capitales, así como en la alfabetización financiera general.

DESCARBONIZACIÓN, ASEQUIBILIDAD DE LA ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

Apoyo a la autonomía estratégica y la tecnología para la transición ecológica

España cuenta con un sector manufacturero de cero emisiones netas diversificado que cuenta con el apoyo de proyectos estratégicos para la recuperación y la transformación económicas (PERTE). España es uno de los principales fabricantes de la cadena de suministro de energía eólica de Europa⁽⁷⁾. Es fabricante de componentes solares fotovoltaicos (3 % de la capacidad de la UE) y cuenta con al menos veintisiete instalaciones que producen bombas de calor. El marco normativo de España para las tecnologías de cero emisiones netas se complementa con los proyectos estratégicos de recuperación y transformación (PERTE). Se trata de colaboraciones público-privadas en las que participan administraciones públicas, empresas y centros de investigación. Existen tres PERTE centrados en la energía y las tecnologías limpias: el primero, en las baterías para vehículos eléctricos, el segundo, en la descarbonización industrial y el tercero en tecnologías de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento. Además, el proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica (en el marco del PRR español) tiene por objeto acelerar la descarbonización y la circularidad de la industria, aumentar la seguridad energética mediante la reducción de las dependencias, apoyar la transición digital y garantizar la autonomía estratégica del país. Este proyecto de Ley (aprobado por el Consejo de Ministros) se encuentra actualmente en fase de tramitación parlamentaria dentro de

⁽⁷⁾ [Bruegel. Rastreador europeo.](#)

un plazo ampliado para la presentación de enmiendas (véase el anexo 7).

La industria de la automoción española está expuesta a riesgos. La industria de la automoción española es el segundo mayor fabricante de vehículos de Europa y su producción representa el 10 % del PIB español⁽⁸⁾. No obstante, el sector se enfrenta a nuevos retos debido a la disminución de la demanda y a las perturbaciones de la cadena de suministro, que podrían dar lugar a una pérdida de competitividad (véase el anexo 7). Para impulsar la competitividad, el sector de la automoción español⁽⁹⁾ ha señalado factores como un mayor control de la cadena de valor, un mayor énfasis en la tecnología, la investigación y la innovación, una mejora de la legislación y una mayor adaptación al nuevo modelo de vehículos eléctricos, lo que, a su vez, aumentaría la demanda.

El sector manufacturero español depende en gran medida de las importaciones de materias primas fundamentales necesarias para las transiciones ecológica y digital. Pese a que las importaciones de España de materias primas fundamentales son menores que la media de la UE, el sector de la producción de tecnologías limpias depende de materias primas como el litio, el cobalto y las tierras raras, que son esenciales para la producción de productos de alta tecnología como los vehículos eléctricos, las turbinas eólicas y los dispositivos electrónicos. Esta situación plantea retos significativos para la sostenibilidad y la resiliencia que tienen que ver con los riesgos de la cadena de suministro, la degradación

⁽⁸⁾ Informe ANFAC/SERNAUTO: *Nuevos retos del sector de la automoción en España*, 2023.

⁽⁹⁾ Representada por ANFAC (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones) y SERNAUTO (Asociación Española de Proveedores de Automoción).

medioambiental y las preocupaciones sociales. España, con un 42 % de insumos de materiales en la producción manufacturera procedentes de importaciones en 2023 (media de la UE del 22 %), es particularmente vulnerable a las perturbaciones de la cadena de suministro (véase el anexo 7). Las medidas para tratar esta dependencia incluyen el fomento de la diversificación de las importaciones y la economía circular (véase más adelante).

Impulso a la descarbonización de la industria

España ha puesto en marcha políticas de apoyo a la descarbonización de la industria, pero se necesita un mayor esfuerzo. Una gran parte de las emisiones de la industria manufacturera en España está relacionada con el consumo de energía, un sector relativamente intensivo en emisiones. El 63 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de España originadas por la industria manufacturera proceden del consumo de energía, el quinto porcentaje más elevado de la UE, frente a las emisiones procedentes de procesos industriales y del uso de productos, frente al 57 % de la UE. Para acelerar los esfuerzos de descarbonización, España ha puesto en marcha un PERTE sobre descarbonización industrial; ha aprobado leyes para apoyar los esfuerzos de descarbonización, como las relativas al cambio climático y la transición energética, los bonos verdes y los incentivos fiscales; y la estrategia de industria inteligente. Estas medidas apoyan la implantación de las energías renovables, el almacenamiento de energía, la captura, utilización y almacenamiento de carbono, y promueven el hidrógeno renovable. Además, España está reforzando su marco de finanzas sostenibles, con medidas como la creación del Consejo Español de Finanzas Sostenibles, un mecanismo de gobernanza destinado a fomentar la cooperación público-privada, que desempeñará un papel central en la promoción y coordinación del uso de instrumentos financieros sostenibles para acelerar la descarbonización de la industria y apoyar la inversión a largo plazo en tecnologías verdes.

Sin embargo, dada la elevada intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero de la industria manufacturera española en general, son necesarios esfuerzos adicionales para apoyar la descarbonización de la producción manufacturera, en particular en los sectores de gran consumo de energía. Esto incluye prestar apoyo al desarrollo de nuevas tecnologías de baja emisión de carbono (por ejemplo, en el marco del Fondo de Innovación), ampliar las soluciones existentes, promocionar las cadenas de suministro sostenibles, la renovación energética de su parque inmobiliario y las prácticas de la economía circular (véase el anexo 7).

La electrificación de la industria y el transporte requiere un apoyo continuo. En la industria, la electricidad representa el 31,3 % del consumo de energía final. En cuanto al transporte, su cuota de un 1,2 % sigue siendo insignificante (véase la sección más adelante). Con el fin de descarbonizar la economía y permitir que los consumidores se beneficien de fuentes de energía renovables asequibles, es necesario seguir avanzando en la electrificación en todos los sectores. La electrificación de los procesos de producción por debajo de 200 °C puede extenderse (por ejemplo, al transporte, el turismo, el papel, la producción de alimentos). En el caso de las industrias, los precios de la electricidad, y la fiscalidad de la electricidad en particular, son superiores a los del gas (pero también para los consumidores, para quienes los gravámenes y los impuestos representan el 24 % de la factura de la electricidad), lo que desincentiva la electrificación (véase el anexo 8).

Aumento de la producción de energía verde para garantizar una transición asequible

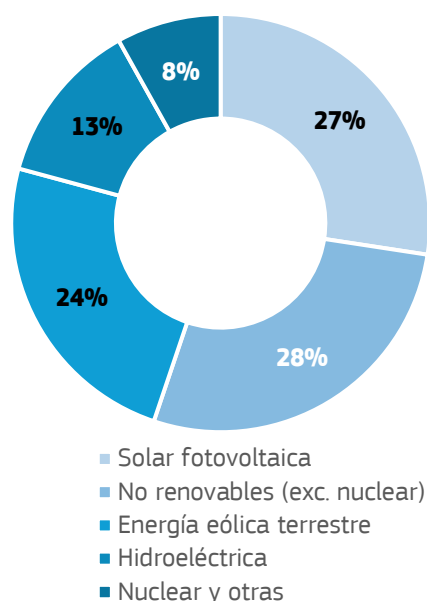
La producción de energías renovables representa el 57 % del mix eléctrico, pero solo el 24,7 % del consumo de energía final en España. Esta cifra fue superior a la media de la UE del 22,9 % y ha ido en aumento a lo largo de la última década (véase el gráfico 3.1). La electricidad representa el

45,4 % y el 31,1 % del consumo de energía final de los hogares y de la industria, respectivamente (véase el anexo 8). Canalizar las energías renovables hacia el consumo doméstico podría contribuir a descarbonizar la economía y permitir a los consumidores beneficiarse de energías renovables asequibles. Esto, a su vez, podría ayudar a reducir los elevados niveles de pobreza energética, que siguieron siendo elevados en 2024⁽¹⁰⁾, con una incidencia particular en los hogares con bajos ingresos, a pesar de las medidas extraordinarias adoptadas para proteger a los consumidores debido a la pandemia de COVID-19 y la crisis de los precios de la energía derivada de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

España está aplicando reformas en materia de concesión de permisos, pero no ha transpuesto aún las nuevas disposiciones en esta materia de la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables a la legislación nacional. España ha adoptado medidas importantes para acelerar los procesos de concesión de permisos para las fuentes de energía renovables, como el intercambio de conocimientos, la publicación de la capacidad del gestor de la red y el desarrollo de espacios controlados de pruebas para proyectos innovadores. En julio de 2024, el Gobierno concluyó el procedimiento de concesión de permisos de construcción para 28 GW de capacidad de fuentes de energía renovables en 280 proyectos. Sin embargo, las nuevas disposiciones de la UE deben aplicarse rápidamente para simplificar y normalizar los requisitos de concesión de permisos.

⁽¹⁰⁾ [Estadísticas |Eurostat](#)

Gráfico 3.1: **Mix de generación de electricidad de España por fuente de energía, 2024**



Fuente: IRENA, Ember

Un entorno más favorable a la concesión de autorizaciones y una implantación más fácil de las infraestructuras son fundamentales para apoyar el desarrollo de las energías renovables. España es uno de los países con mayor producción de energías renovables de Europa. Esta ventaja en la producción ofrece la oportunidad de aumentar la capacidad de energías renovables de España. Una implantación sólida de reformas en la concesión de autorizaciones en el contexto de la transposición y aplicación de la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la inversión en infraestructuras son fundamentales para apoyar la implantación de las energías renovables. En este contexto, el aumento del actual límite de inversión anual, tanto para el transporte como la distribución (0,065 % y 0,13 % del PIB, respectivamente, en vigor desde 2013) permitirá incrementar la capacidad de energías renovables. Por último, la simplificación y normalización de los requisitos para la concesión de autorizaciones (que actualmente dura una media de 18 a 24 meses) mejoraría la implantación de infraestructuras de energías renovables en todo el territorio español, haciendo frente así a las importantes disparidades entre comunidades autónomas (véase el anexo 17).

El 28 de abril de 2025, España y Portugal sufrieron una interrupción del suministro eléctrico sin precedentes, que también afectó a parte de Francia. De conformidad con el Derecho de la UE, la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (REGRT de Electricidad) dirigirá una investigación independiente sobre las causas del apagón. La Comisión Europea informará a todos los Estados miembros de los avances de dicha investigación a través del Grupo de Coordinación de la Electricidad.

Para seguir integrando la producción de fuentes de energía renovables y mejorar la integración del mercado de la península ibérica, es fundamental que España aumente su capacidad de interconexión eléctrica transfronteriza. España debe seguir mejorando su interconectividad (el nivel global se situó por debajo del 5 % en 2025). Se espera que la finalización del proyecto de interconexión entre España y Portugal se adjudique a finales de 2025, gracias a la cual la capacidad de interconexión actual de España aumentará a 3,2 GW. Se espera que el proyecto de interconexión por el golfo de Vizcaya entre España y Francia esté en servicio en 2028 y que aumente la capacidad de intercambio a 5 GW. Están previstos nuevos proyectos de interconexión entre Navarra (España) y Landes (Francia), y entre Aragón (España) y Marsillon (Francia) (véase el anexo 8).

Promover la economía circular

A pesar de los progresos realizados en los últimos años, mejorar la gestión de los residuos y desarrollar el potencial de la economía circular siguen siendo retos importantes. En 2020, España aprobó una estrategia global nacional de economía circular denominada «España Circular 2030», con planes de acción trienales. Las comunidades autónomas también han adoptado estrategias autonómicas en materia de economía circular. A la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados le han seguido diversas normas de desarrollo, actualmente en

aplicación. Sin embargo, la mejora de los resultados en el sector de los residuos ha sido limitada. España es uno de los países que no alcanzó el objetivo de la UE para 2020 de reciclar el 50 % de los residuos municipales (la tasa en España fue del 36 %) y corre un riesgo elevado de no alcanzar los nuevos objetivos de la UE para 2025 en materia de residuos⁽¹¹⁾. A pesar de la financiación de la UE procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se estima que España necesita inversiones adicionales por valor de 2 300 millones EUR al año para la transición hacia la economía circular, incluida la gestión de residuos⁽¹²⁾.

España está aplicando políticas para reforzar las cadenas de suministro y la incorporación de soluciones circulares para las materias primas fundamentales, pero es necesario hacer más para alcanzar la circularidad. En 2023, el uso circular de los materiales en España alcanzó el 8,3 % (media de la UE del 11,8 %). Para invertir esta baja tasa, España ha publicado una «Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las Materias Primas Minerales». Ha aprobado leyes específicas sobre baterías, aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos y residuos de construcción y demolición, con medidas para mejorar la circularidad de dichos productos (véase el anexo 7). Además, en el marco del PRR, España ha puesto en marcha un PERTE de economía circular, centrándose en sectores clave como el textil, la moda y el calzado, el del plástico y los bienes de equipo para la industria de las energías renovables, en particular la eólica, la solar y las baterías.

⁽¹¹⁾ Comisión Europea, [Informe de alerta temprana sobre residuos de 2023](#).

⁽¹²⁾ Véase: EMF, [Achieving growth within](#) [«Conseguir el crecimiento desde dentro»]; Eunomia/COWI, [Study on waste management investment needs](#) [«Estudio sobre las necesidades de inversión en gestión de residuos»].

Reforzar la adaptación al cambio climático, la preparación y la gestión del agua

España debe redoblar sus esfuerzos para mejorar la gestión del agua y la resiliencia hídrica. Grandes zonas de España están sometidas a estrés hídrico, lo que significa que la demanda de agua supera los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles debido a la agricultura, el turismo y la energía. Estos sectores dependen en gran medida del suministro de agua, y la irrigación es crucial en la mayor parte de las zonas rurales. La mejora de la gestión del agua sigue siendo un problema importante en España, especialmente en lo que se refiere a la gobernanza del agua, la rehabilitación y restauración de las masas de agua y la eficiencia hídrica. Además, España ha tenido serias dificultades a la hora de aplicar la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, un ámbito que preocupa especialmente. Es necesaria una mayor inversión en infraestructuras para hacer que el sistema hídrico sea resiliente (anexo 9).

España debe aumentar sus esfuerzos de adaptación al cambio climático. Los riesgos asociados al cambio climático afectan directamente a la sociedad y la economía españolas, que han sufrido un elevado número de víctimas mortales y pérdidas económicas como consecuencia de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos (véanse el anexo 9 y el mapa A7.1). España utiliza varios fondos de la UE para mejorar su preparación, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (13 600 millones EUR), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1 260 millones EUR) y el futuro Fondo Social para el Clima (hasta 6 800 millones EUR). La anticipación y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, tales como las inundaciones, la erosión costera y del suelo, la desertificación, las sequías, las olas de calor y los incendios forestales, siguen constituyendo un reto fundamental en España. Reforzar las actuaciones para hacerles frente también mejoraría la resiliencia hídrica del país.

La naturaleza y los ecosistemas siguen degradándose en España, lo que reduce la resiliencia del país frente al cambio climático. España es uno de los países de la UE con mayor diversidad biológica. Sin embargo, solo el 8,9 % de los hábitats del país y el 18,9 % de las especies se encuentran en buen estado, situándose por debajo de las medias de la UE del 14,7 % y el 27 %, respectivamente, lo que muestra una tendencia al deterioro en comparación con el anterior período de referencia (véase el anexo 9).

La degradación de la naturaleza conlleva importantes riesgos económicos y de competitividad para España, ya que es uno de los Estados miembros que más depende de los servicios ecosistémicos. España es el Estado miembro con mayor dependencia de la cadena de suministro de los servicios ecosistémicos. Varios sectores, como la agricultura, la pesca, la construcción y los servicios de suministro de agua, dependen de manera especial de los servicios ecosistémicos, y el 100 % del valor añadido bruto de estos sectores dependen directamente de ellos (anexo 9, gráfico A7.1), lo que significa que si los ecosistemas dejaran de prestar servicios se generarían costes significativos, llegando incluso a detener la producción en estos sectores. La protección y restauración de ecosistemas clave garantizaría que se mantiene la competitividad a largo plazo de estos sectores económicos (anexo 9).

El sector agrícola español debe adaptarse mejor a los riesgos climáticos y reducir su huella de carbono. La agricultura española sigue siendo una fuente destacada de emisiones de gases de efecto invernadero (14 % del total del país) y sigue teniendo un impacto significativo en el aire, el agua y los suelos. Las emisiones del sector agrícola incluyen 27,9 millones de toneladas equivalentes de CO² procedentes de la ganadería, y la superficie agrícola utilizada (SAU) de España ha crecido un 5,2 % en una década, aumentando la huella de carbono y medioambiental del sector. Aunque España ha iniciado la transición hacia prácticas agrícolas más sostenibles, su sistema agroalimentario sigue teniendo importantes repercusiones

climáticas y medioambientales, lo que justifica la adopción de medidas adicionales que apoyen las prácticas agrícolas sostenibles (anexo 9).

CAPACIDADES, EMPLEOS DE CALIDAD Y EQUIDAD SOCIAL

Reforzar la inclusión en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos

El mercado laboral siguió mejorando en 2024, impulsado por la dinámica creación de empleo y el sólido crecimiento económico. Aunque se mantiene por debajo de la media de la UE, la tasa de empleo está aumentando, y el objetivo nacional del 76 % para 2030 sigue siendo posible. Aunque el desempleo disminuye, sigue siendo uno de los más elevados de la UE. Las reformas del mercado laboral en el marco del PRR han reducido sustancialmente los contratos de duración determinada en el sector privado, pero continúan estando muy extendidos en el sector público a pesar de algunas mejoras.

Pese a los progresos realizados desde 2021, los jóvenes siguen encontrando obstáculos al empleo. Los pobres resultados en el mercado laboral por lo que se refiere a los jóvenes están relacionados con la persistente inadecuación de las capacidades, la difícil transición del ámbito académico al laboral y una oferta de capacidades que no satisface las necesidades del mercado laboral (y, en particular, de las pymes) (véase el anexo 10). Continuar los esfuerzos para fortalecer el marco jurídico podría contribuir a una mejor integración en el mercado de trabajo.

Los nacionales de terceros países han contribuido significativamente al crecimiento del empleo, pero tienen dificultades para acceder a puestos de trabajo de calidad. A menudo están sobrerrepresentados en sectores precarios y de baja productividad y experimentan altas tasas de desempleo (véase el anexo 10). El

Gobierno español ha aprobado reformas para mejorar las políticas migratorias y las condiciones de trabajo de los migrantes, como se refleja en el plan fiscal-estructural a medio plazo. Sin embargo, su eficacia deberá evaluarse con el tiempo. Un diálogo social más sólido y una mayor participación de las pymes también podrían contribuir a hacer frente a estas dificultades, en particular promoviendo salarios justos y estabilidad laboral.

Los cambios demográficos plantean un reto en términos de resiliencia del mercado laboral. Los trabajadores de más edad se enfrentan a importantes obstáculos para acceder al empleo, con tasas de desempleo globales y de larga duración relativamente elevadas, lo que indica que su reincorporación a la población activa es limitada. A pesar de las reformas llevadas a cabo en los últimos años, las mujeres se ven especialmente afectadas debido a las interrupciones de su carrera profesional y sus responsabilidades en materia de prestación de cuidados. Aunque los trabajadores extranjeros más jóvenes han aliviado las presiones demográficas, se espera que la ratio de dependencia de las personas mayores de España aumente significativamente de aquí a 2050, y se prevé que la población en edad de trabajar disminuya un 11,8 %. Las tasas de empleo más bajas entre los trabajadores de más edad, la despoblación rural y el envejecimiento de la población activa en el sector público y entre los trabajadores por cuenta propia socavan aún más la resiliencia del mercado laboral. España adoptó medidas para promover una vida laboral más larga, pero sigue siendo crucial mejorar el apoyo a los trabajadores de más edad, especialmente mediante la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. Los servicios públicos de empleo pueden ayudar a facilitar las transiciones laborales, incluida la intervención temprana durante los períodos de preaviso en los despidos objetivos y colectivos.

Garantizar una educación y una formación de alta calidad e inclusivas

Las escasas capacidades básicas y el elevado abandono escolar prematuro siguen siendo un reto. Aunque inferior a la media de la UE, un porcentaje significativo de jóvenes de quince años tiene un bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencia⁽¹³⁾, mientras que pocos obtienen los mejores resultados, lo que pone en peligro la productividad y competitividad futuras. Persisten las diferencias entre comunidades autónomas en la adquisición de capacidades básicas. Aunque la tasa de abandono escolar prematuro se ha reducido en casi diez puntos porcentuales en la última década, sigue siendo elevada, con disparidades persistentes de género y entre comunidades autónomas, aunque estas se han reducido significativamente en la última década. Esto dificulta el desarrollo de capacidades y las perspectivas de empleo a lo largo de la vida. Se están realizando esfuerzos, sustentados en parte por el PRR, para mejorar las capacidades básicas mediante el apoyo a escuelas y profesorado, planes de estudios actualizados y programas para prevenir el abandono escolar prematuro.

Existen obstáculos persistentes que afectan a la transición de la educación al trabajo tanto en EFP como en la educación superior. A pesar del aumento de la matriculación en EFP, la participación en programas de educación secundaria superior y duales sigue siendo limitada. Las bajas tasas de empleo de los titulados de EFP con capacidades medias y la limitada proporción de adultos con cualificaciones intermedias apuntan a una inadecuación de las capacidades subyacente. La inadecuación también es importante entre los titulados superiores, ya que uno de cada tres trabajadores está sobrecualificado, con tasas más elevadas entre los hombres jóvenes y los

nacionales de terceros países. Las recientes reformas respaldadas por el PRR, como el catálogo nacional de cualificaciones profesionales, están abordando estos desajustes mediante la adaptación de los planes de estudios a las necesidades de la economía, en particular en los sectores cada vez mayores ecológico y digital en el ámbito de la EFP. Sin embargo, los obstáculos estructurales, como la escasez de profesores cualificados y la escasa participación de las pymes debido a las limitaciones administrativas y de capacidad, dificultan la expansión de los programas de EFP dual y también podrían contribuir a desajustes entre los resultados educativos y las necesidades del mercado laboral. La previsión de capacidades y una mayor participación de los empleadores en el diseño de los planes de estudios podrían contribuir a mejorar la pertinencia para el mercado laboral de la formación y hacer que los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) resulten más atractivos para los estudiantes. La participación de los estudiantes podría facilitarse mediante procesos simplificados y orientación profesional individual. Las administraciones públicas podrían contribuir acogiendo a estudiantes de EFP y asociando representantes de los centros de EFP y grupos de pymes. Esto facilitaría la inclusión de los estudiantes de EFP en estructuras empresariales más pequeñas.

La limitada participación en el aprendizaje de personas adultas reduce las oportunidades de adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado laboral, socavando así la productividad y la competitividad. Aunque la participación ha aumentado en los últimos años, España no está en vías de alcanzar el objetivo nacional para 2030 de que el 60 % de las personas adultas participen en actividades de formación cada año. A mayor edad y menor nivel educativo la participación disminuye, lo que agrava las desigualdades, especialmente en el caso de las personas adultas de más edad, los hombres y las personas poco cualificadas. Las políticas activas del mercado de trabajo tienen una cobertura y una incidencia limitados, con

⁽¹³⁾ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2022.

una baja participación en la formación de los trabajadores poco cualificados y de más edad, y en sectores clave como la hostelería y el comercio (véase el anexo 12). Los servicios públicos de empleo solo ayudan a cubrir algunas vacantes, y el crédito para la formación sigue estando infrautilizado. En el marco del PRR, España ha introducido reformas para modernizar las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas destinadas a mejorar las capacidades y el reciclaje profesional de las personas adultas mediante el refuerzo del aprendizaje permanente a través de las universidades, la EFP y las políticas activas del mercado de trabajo. Para colmar las lagunas pendientes, será esencial reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo para identificar y apoyar eficazmente a los más necesitados, mejorar en el ámbito de la anticipación de las capacidades y el apoyo a las transiciones laborales, ampliar las oportunidades de formación flexible y seguir promoviendo una cultura de la evaluación para determinar qué servicios tienen una mayor incidencia en la mejora de la empleabilidad. Esfuerzos adicionales para mejorar la divulgación y aplicar medidas específicas, como las cuentas de aprendizaje individual planificadas, podrían mejorar los resultados.

Fomentar la equidad social

La pobreza y la exclusión social siguen siendo un motivo de preocupación importante. Aunque la pobreza y la exclusión social disminuyeron en 2024, el número de personas en riesgo sigue estando por encima de los niveles anteriores a la pandemia y la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (ERPE) se encontraba entre las más elevadas de la UE, con diferencias significativas entre comunidades autónomas. Los grupos vulnerables, como las familias monoparentales y numerosas, las personas con discapacidad, los jóvenes, los nacionales de terceros países y la población gitana, se ven afectados de manera desproporcionada. Al ritmo actual, España se está quedando rezagada en su objetivo de reducción de la pobreza para 2030 de disminuir el número de

personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2,8 millones. La pobreza de las personas empleadas ha disminuido en los últimos años, pero sigue siendo elevada (3 puntos porcentuales por encima de la media de la UE, con un 11,3 %) a pesar de los recientes aumentos del salario mínimo, especialmente entre los trabajadores temporales (14,3 %) y los nacionales de terceros países (30,2 %). Mientras tanto, la pobreza energética sigue siendo elevada y muchos hogares se enfrentan a situaciones de privación material. España ha introducido ayudas para hacer frente a los costes de la energía y ayudas al transporte público, apoyando así a muchos hogares vulnerables, pero sigue habiendo lagunas a la hora de garantizar un nivel de vida adecuado para los hogares vulnerables. Además, en el marco del PRR, España está reforzando los regímenes de ayuda para familias, mejorando las disposiciones sobre renta mínima y modernizando la infraestructura de servicios sociales.

La pobreza infantil es un reto estructural significativo que socava la convergencia social al alza y la competitividad futura.

Más de uno de cada tres niños se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social (véase el gráfico 4.1), siendo los de origen migrante y gitano, así como los menores de familias monoparentales, los más afectados. La baja intensidad laboral, el acceso limitado a servicios de calidad y las disparidades entre comunidades autónomas contribuyen aún más a la persistencia de los riesgos de pobreza. España adoptó una Estrategia nacional de lucha contra la pobreza (2024-2030) y está aplicando la Garantía Infantil Europea con el apoyo del FSE+, con algunos avances visibles en materia de educación inclusiva. Existe margen para la mejora del bienestar de los menores a través de medidas más específicas de apoyo social y protección frente a la pérdida de ingresos. Además, el actual sistema de reducción fiscal no apoya adecuadamente a los más vulnerables (véase el anexo 11). Reforzar y acelerar la aplicación de la Garantía Infantil, así como garantizar el acceso a servicios básicos como las comedores escolares y la vivienda, podría ayudar a reducir la pobreza infantil y evitar la transmisión intergeneracional de desventajas.

Las políticas de protección social continúan teniendo una eficacia limitada, en particular en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y la desigualdad de renta.

La incidencia de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) es una de las más bajas de la UE, especialmente en el caso de los menores (véase el gráfico 4.1). A pesar de las mejoras, la desigualdad de la renta sigue siendo elevada y superior a la media de la UE, y el efecto redistributivo de los tributos y las prestaciones es limitado. Aunque España asigna una cuarta parte de su PIB a la protección social, la proporción que destina a las familias, los menores y la inclusión social sigue siendo relativamente baja. España ha tomado medidas para abordar algunas de estas carencias, en particular a través de la Estrategia nacional de desinstitucionalización 2024-2030, que amplía los cuidados no institucionales para los grupos vulnerables. Reforzar el apoyo específico a las familias y los niños y reducir las diferencias entre comunidades autónomas podría contribuir a mejorar los resultados sociales.

El Ingreso Mínimo Vital y la Ayuda para la Infancia se enfrentan a problemas persistentes de adecuación, cobertura y aplicación.

A pesar de los esfuerzos en curso para garantizar una aplicación eficiente, muchos hogares con derecho a solicitarlos tienen dificultades para acceder al Ingreso Mínimo Vital (IMV) y al complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) debido a las barreras administrativas y los complejos procedimientos. La adecuación del IMV también es baja, con niveles de prestaciones muy por debajo del umbral de pobreza. Las diferencias en la armonización de los regímenes autonómicos con las prestaciones nacionales agravan aún más las disparidades (véase el anexo 11). España está abordando algunas de estas deficiencias mediante apoyos específicos y mediante la propuesta de un plan de accesibilidad para simplificar los procesos y mejorar la asimilación. Las recientes reformas facilitan la transición de las prestaciones no contributivas por desempleo al IMV y permiten la gestión autonómica, lo que puede mejorar la coordinación, pero existe el riesgo de que se aplique de manera desigual en las distintas zonas del territorio.

Los esfuerzos adicionales podrían centrarse en simplificar las solicitudes, aumentar la visibilidad y abordar las ineficiencias administrativas, como los retrasos y en las solicitudes de reembolso. Una mejor coordinación entre los regímenes de ingreso mínimo nacionales y autonómicos también podría contribuir a minimizar los solapamientos y garantizar una cobertura completa.

Los problemas la hora de acceder a una vivienda asequible está obstaculizando la inclusión social y la movilidad.

Además de sus efectos en el crecimiento sostenible (véase la sección 1), el acceso a una vivienda asequible y social sigue siendo un reto social cada vez mayor, especialmente para los más vulnerables y los jóvenes. El 29,9 % de las personas en riesgo de pobreza experimentan dificultades respecto al coste de la vivienda, y solo el 14,8 % de los jóvenes de entre 16 y 34 años se emanciparon en 2024, lo que agrava aún más los retos sociales. El problema del sinhogarismo también es un reto cada vez mayor, con 71,3 personas sin hogar por cada 100 000 habitantes. El parque de viviendas sociales de España se encuentra entre los más pequeños de Europa (3,3 % frente a 8 % de la media de la UE), lo que deja a unos 4,5 millones de personas en situación de exclusión en materia de vivienda (véase el anexo 11). Existen disparidades significativas entre las comunidades autónomas y las zonas urbanas y rurales, viéndose especialmente afectadas ciudades como Madrid y Barcelona. Parece justificado un mayor apoyo a la oferta de vivienda en zonas tensionadas y para las personas vulnerables, en particular simplificando el marco regulador.

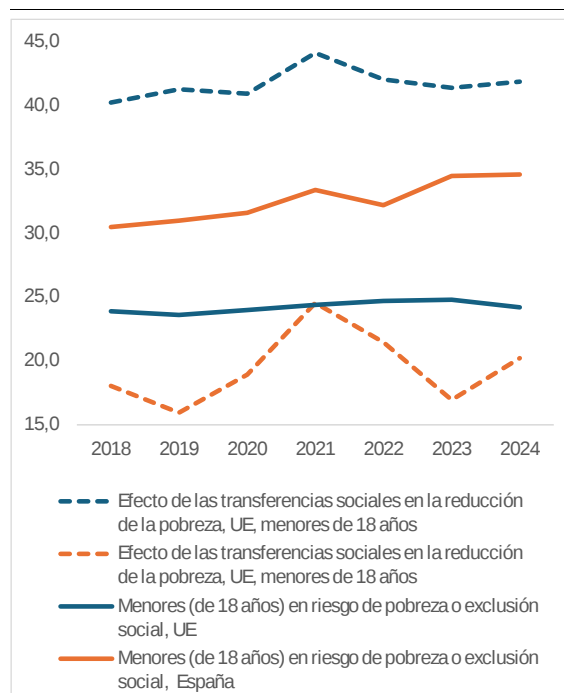
La escasez de mano de obra y las ineficiencias ejercen presión sobre la atención primaria y dificultan el acceso a la atención médica.

La persistente escasez de personal, en particular en la atención primaria y en las zonas rurales, restringe la oferta de servicios. El número de personal de enfermería per cápita se mantiene por debajo de la media de la UE y, aunque el número de personal médico es ligeramente superior, las disparidades territoriales son significativas (véase el anexo 14). La distribución desigual

de los recursos sanitarios entre las comunidades autónomas y el aumento de los plazos de espera en la atención primaria dificultan aún más el acceso. España ha tomado medidas para reformar la atención primaria, pero los planes para abordar las disparidades entre autonomías siguen siendo poco detallados. La mejora de la relación coste/eficacia podría liberar recursos para modernizar la atención primaria y reducir las diferencias de acceso, al tiempo que se abordarían la escasez de personal y los aumentos desiguales de los costes farmacéuticos y médicos en todas las comunidades autónomas, lo que fomentaría una asistencia más equitativa y eficiente. El significativo aumento previsto de los costes de la asistencia sanitaria en las próximas décadas puede afectar al acceso a la atención médica, ya que los cambios demográficos ejercen una presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas (véase el anexo 1). Pueden maximizarse los beneficios de los recursos existentes mediante mejoras de la eficiencia.

Estas conclusiones son coherentes con la segunda fase del análisis basado en el marco de convergencia social. El análisis señala los retos relacionados con la elevada proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, en particular los menores, y el débil efecto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, así como una elevada proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, pero no indica retos de convergencia social para España en general, en particular a la luz de las medidas aplicadas o previstas ⁽¹⁴⁾.

Gráfico 4.1: **ERPE infantil e incidencia de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil**



(1) Reducción en porcentaje de la tasa del riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales (se comparan los porcentajes de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales; las pensiones no se consideran transferencias sociales en el cálculo).

Fuente: Eurostat, cálculos propios

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, [SWD\(2025\) 95](#). El análisis se basa en todas las pruebas cuantitativas y cualitativas disponibles y en las políticas adoptadas y previstas.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Para impulsar la competitividad, la sostenibilidad y la equidad social, España se beneficiaría de:

la aceleración de la ejecución del PRR, incluido el capítulo de REPowerEU; **la aplicación rápida de la política de cohesión**, aprovechando las oportunidades que ofrece la revisión intermedia; y **un uso óptimo de los instrumentos de la UE**, incluidos InvestEU y STEP, para mejorar la competitividad;

la mejora de la sostenibilidad fiscal, mediante la contención del aumento previsto de los costes de las pensiones y la asistencia sanitaria relacionado con el envejecimiento de la población y la mejora de la calidad y la eficiencia del gasto público a través de revisiones del gasto;

el refuerzo del marco institucional y reglamentario, haciendo frente al volumen y a la complejidad de las normativas y fomentando aún más la colaboración entre los distintos niveles de la administración;

la reducción de la carga administrativa y las restricciones normativas a las empresas, mediante la adaptación de la concesión de permisos a las mejores prácticas y la revisión y normalización de los procedimientos administrativos en todas las comunidades autónomas;

el aumento de la eficiencia del sistema judicial, en particular a través de la racionalización de los procedimientos judiciales, el refuerzo de los recursos humanos y materiales, y unos niveles uniformes de digitalización en materia de justicia en todas las comunidades autónomas;

la facilitación de la construcción de vivienda, mediante la finalización de la reforma de la Ley del Suelo, la reducción de

los plazos de tramitación, la eliminación de obstáculos administrativos, y el hacer frente a la escasez de mano de obra en el sector de la construcción;

el aumento de la oferta de viviendas asequibles, gracias a la ampliación del parque de viviendas de alquiler social y a mayores incentivos para viviendas asequibles, en particular para los jóvenes y los hogares con bajos ingresos;

una mayor intensidad de I+D, tanto privada como pública, en particular orientando el apoyo público a las inversiones en ámbitos competitivos clave y promoviendo una mayor colaboración entre ciencia y empresa;

el mantenimiento del ritmo en la transición ecológica, fomentando al mismo tiempo la competitividad sostenible, proporcionando un apoyo continuo a la electrificación de la industria y el transporte, acelerando la renovación energética de los edificios, promoviendo la economía circular, ampliando aún más la capacidad de interconexión eléctrica transfronteriza y reduciendo la fiscalidad aplicada a la electricidad en comparación con los combustibles fósiles;

la continuación de los esfuerzos en materia de adaptación y preparación frente al cambio climático, mediante la mejora de la gestión del agua y la resiliencia y la mejora de la preparación ante las olas de calor, las sequías, las inundaciones y los incendios forestales;

el apoyo a la convergencia social al alza, la reducción de la pobreza y la exclusión social, en particular para los menores, a través de la mejora de la eficiencia, la cobertura y la adecuación de las transferencias sociales y la asistencia social;

la mejora de los resultados del mercado laboral y una mayor reducción de su segmentación, a través del abordaje del elevado desempleo juvenil, la mitigación de la infrarrepresentación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral y la mayor reducción de la elevada proporción de contratos de duración determinada en el sector público;

hacer frente a la escasez y la inadecuación de las capacidades, incentivando la educación de las personas adultas poco cualificadas, garantizando la plena aplicación de la EFP dual y abordando la escasa oferta de capacidades básicas y el abandono escolar prematuro.

ANEXOS

Fiscales	30
A1. Supervisión fiscal y sostenibilidad de la deuda	30
A2. Fiscalidad	39
Productividad	43
A3. Innovación en las empresas	43
A4. Facilitar la actividad económica	49
A5. Mercados de capitales, estabilidad financiera y acceso a la financiación	55
A6. Un marco institucional eficaz	65
Sostenibilidad	71
A7. Industria limpia y mitigación del cambio climático	71
A8. Una transición energética asequible	79
A9. Adaptación al cambio climático, preparación y medio ambiente	87
Equidad	95
A10. Mercado de trabajo	95
A11. Políticas sociales	101
A12. Educación y capacidades	107
A13. Cuadro de indicadores sociales	112
A14. Salud y sistemas sanitarios	113
Horizontales	116
A15. Objetivos de Desarrollo Sostenible	116
A16. Avances en materia de REP y ejecución de los fondos de la UE	119
A17. Comunidades autónomas competitivas	127

LISTA DE CUADROS

A1.1. Saldo y deuda de las administraciones públicas	31
A1.2. Crecimiento del gasto neto	32
A1.3. Gasto neto (resultados de ejecución y previsiones), desviaciones anuales y acumuladas con respecto a la recomendación	32
A1.4. Gasto en defensa	32
A1.5. Evolución y previsiones macroeconómicas	33
A1.6. Situación presupuestaria de las administraciones públicas	33
A1.7. Evolución de la deuda	34
A1.8. Subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	34
A1.9. Préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	35

A1.10.	Ejecución de reformas e inversiones que sustentan la ampliación	36
A1.11.	Variación prevista de los gastos derivados del envejecimiento de la población en los períodos 2024-2040 y 2024-2070	37
A1.12.	Indicadores de la base de datos de gobernanza fiscal	38
A2.1.	Indicadores tributarios	41
A3.1.	Indicadores clave de innovación	48
A4.1.	Facilitar la actividad económica: indicadores.	54
A5.1.	Indicadores financieros	64
A6.1.	Indicadores seleccionados sobre reducción y simplificación de la carga administrativa	66
A6.2.	Objetivos clave de la Década Digital supervisados mediante el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales	68
A7.1.	Indicadores clave de la industria limpia y la mitigación del cambio climático: España	78
A8.1.	Indicadores energéticos clave	86
A9.1.	Indicadores clave para el seguimiento de los avances en materia de adaptación al cambio climático, preparación y medio ambiente	94
A13.1.	Cuadro de indicadores sociales de España	112
A14.1.	Indicadores clave de salud	114
A16.1.	Selección de fondos de la UE con asignaciones adoptadas, datos resumidos (en millones EUR)	123
A16.2.	Cuadro sinóptico de las REP 2019-2024	124
A17.1.	Indicadores seleccionados a nivel autonómico en España	130

LISTA DE GRÁFICOS

A2.1.	Proporciones de los ingresos fiscales en 2023	40
A2.2.	Cuña fiscal para perceptores únicos y segundos perceptores como porcentaje de los costes laborales totales, 2024	42
A3.1.	Gasto público en I+D como % del PIB	44
A3.2.	Resultados de innovación	45
A4.1.	Facilitar la actividad económica: indicadores seleccionados.*	50
A5.1.	Saldo ahorro neto / inversión	55
A5.2.	Posición de la inversión internacional	56
A5.3.	Mercados de capitales e intermediarios financieros	56
A5.4.	Composición de la financiación de las sociedades no financieras en % del PIB	58
A5.5.	Composición de los activos financieros de los hogares per cápita y en % del PIB	60
A6.1.	Confianza en la justicia, en las autoridades autonómicas y locales y en el Gobierno	65
A6.2.	Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG)	67
A7.1.	Intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los sectores de la industria manufacturera y de gran consumo de energía, 2022	74
A7.2.	Producción de la industria manufacturera: total y sectores seleccionados, índice (2021 = 100), 2017-2023	75
A7.3.	Emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores de reparto del esfuerzo, 2005 y 2023	76
A8.1.	Componentes del precio al por menor de la energía para consumidores domésticos y no domésticos, 2024	79
A8.2.	Precios medios diarios al por mayor de la electricidad y precios de referencia europeos del gas natural, por meses (TTF, Países Bajos)	80
A8.3.	Capacidad instalada de energía renovable (izquierda) y combinación de producción de electricidad (derecha) de España	82
A9.1.	Dependencia directa (1) de los servicios ecosistémicos (2) del valor añadido bruto generado por el sector económico en 2022	91
A9.2.	Necesidades y déficits de inversión en millones EUR, a precios constantes de 2022	92
A10.1.	Tasas clave: actividad, desempleo, desempleo de larga duración, desempleo juvenil, ninis	97
A10.2.	Crecimiento del empleo por tipo de contrato	99
A11.1.	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes	101
A11.2.	Niños en riesgo de pobreza o exclusión social	102
A11.3.	Efecto de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza	103
A12.1.	Tasa de empleo de los titulados recientes que ni estudian ni reciben formación, por nivel educativo	109
A14.1.	Esperanza de vida al nacer, años	113
A14.2.	Mortalidad tratable	114
A15.1.	Avances en la consecución de los ODS en España	116
A16.1.	Distribución de la financiación del MRR en España por ámbitos políticos	120
A16.2.	Distribución de la financiación de la política de cohesión entre los objetivos de las políticas en España	120
A17.1.	Productividad laboral por hora trabajada	128

LISTA DE MAPAS

A9.1.	Número de inundaciones	88
A17.1.	PIB per cápita en comparación con la media de la UE (en paridad de poder adquisitivo), 2023	127
A17.2.	Industrias de gran consumo de energía, 2021: estudio por país, España	131
A17.3.	Exposición humana a efectos climáticos nocivos	132

ANEXO 1: SUPERVISIÓN FISCAL Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

El presente anexo contiene una serie de cuadros pertinentes para la evaluación de la situación fiscal de España, incluida la forma en que esta responde a las recomendaciones del Consejo formuladas en el marco de gobernanza económica reformado.

El marco reformado, que entró en vigor el 30 de abril de 2024 ⁽¹⁵⁾, tiene por objeto reforzar la sostenibilidad de la deuda y promover un crecimiento sostenible e inclusivo mediante reformas favorables al crecimiento y las inversiones prioritarias. Los planes fiscales-estructurales a medio plazo (en lo sucesivo, «planes» o «planes a medio plazo») constituyen la piedra angular del marco y establecen el compromiso presupuestario de los Estados miembros a medio plazo. Este último se define en términos de crecimiento del gasto neto, que es el indicador operativo único para la supervisión fiscal.

España presentó su plan el 15 de octubre de 2024. Abarca el período hasta 2028 y presenta un ajuste fiscal ampliado a lo largo de siete años, respaldado por un conjunto de reformas e inversiones a las que España se comprometió con el objetivo de mejorar el potencial de crecimiento y la sostenibilidad fiscal. El 21 de enero de 2025, el Consejo adoptó la Recomendación por la que se refrenda el plan de España ⁽¹⁶⁾.

La evaluación de la aplicación de la Recomendación del Consejo por la que se refrenda el plan de España se lleva a cabo sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria de Eurostat y de las previsiones de la primavera de 2025 de la Comisión, y teniendo en cuenta el informe anual de situación presentado por España el 30 de abril de 2025. Además, en el contexto de la Comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2025 ⁽¹⁷⁾, titulada «Dar cabida al aumento del gasto de defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», el anexo informa del aumento previsto del gasto en defensa sobre la base de las previsiones de la primavera de 2025 de la Comisión.

El anexo se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, la evolución del **déficit y la deuda públicos** se presenta sobre la base de las cifras que figuran en el cuadro A1.1. A continuación, se realiza la evaluación de la **aplicación de la Recomendación del Consejo por la que se aprueba el plan**, sobre la base de las cifras pertinentes presentadas en los cuadros A1.2 a A1.9, incluidos los datos sobre el gasto en defensa. Además, se evalúan los avances realizados en la **ejecución del conjunto de reformas e inversiones** que sustentan la ampliación del período de ajuste fiscal ⁽¹⁸⁾, teniendo en cuenta la información presentada en el cuadro A1.10.

El anexo también ofrece información sobre el **coste del envejecimiento de la población** y el **marco fiscal nacional**. Los riesgos para la sostenibilidad fiscal se tratan en el informe «Debt Sustainability Monitor 2024» ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, sobre el procedimiento de déficit excesivo, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros, son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado.

⁽¹⁶⁾ DO C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj>.

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión titulada «Dar cabida al aumento del gasto en defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», de 19 de marzo de 2025, C(2025) 2000 final.

⁽¹⁸⁾ De conformidad con el Reglamento, el ajuste fiscal requerido (en particular para situar o mantener la ratio de deuda pública en una senda descendente verosímil al final del período de ajuste o mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB y para situar o mantener el déficit por debajo del 3 % del PIB a medio plazo) debe completarse en cuatro años, pero puede ampliarse durante un período de hasta siete años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones. El período de ajuste de España se ha ampliado a siete años sobre la base del conjunto de reformas e inversiones pormenorizadas en el anexo II de la Recomendación del Consejo por la que se aprueba el plan de España.

⁽¹⁹⁾ Comisión Europea, «Debt Sustainability Monitor 2024», 2025, *European Economy-Institutional Papers* 306.

Evolución del déficit y la deuda públicos

El déficit público de España ascendió al 3,2 % del PIB en 2024, afectado por importantes gastos puntuales (0,35 % del PIB) relacionados con las inundaciones en la Comunidad Valenciana. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2025 de la Comisión, se prevé que el déficit público descienda al 2,8 % del PIB en 2025 y al 2,5 % del PIB en 2026. La ratio deuda/PIB ascendía al 101,8 % a finales de 2024 y, según la Comisión, se prevé que disminuya hasta el 100,9 % a finales de 2025.

Cuadro A1.1: **Saldo y deuda de las administraciones públicas**

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1	General government balance	% GDP	-3.2	-2.8	-2.8	n.a.	-2.5
2	General government gross debt	% GDP	101.8	101.7	100.9	n.a.	100.8

Fuente: Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 (COM), Informe anual de situación (APR, por sus siglas en inglés).

Evolución del gasto neto

El crecimiento del gasto neto ⁽²⁰⁾ de España en 2025, según las previsiones de la Comisión ⁽²¹⁾, será superior al máximo recomendado, es decir, una desviación del 0,2 % del PIB. Considerando conjuntamente 2024 y 2025, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto esté por debajo de la tasa de crecimiento acumulada máxima recomendada. Las previsiones de crecimiento del gasto neto de la Comisión para 2025 (4,2 %) coinciden en líneas generales con las previsiones de crecimiento del gasto neto de España (4,1 %). Sin embargo, en 2024, el crecimiento del gasto neto estimado por la Comisión (3,5 %) difiere del estimado por España (4,1 %) porque la Comisión utiliza los cambios (desde 2023) en la cofinanciación nacional de los programas de la UE notificados por la IGAE a Eurostat y validados por esta, mientras que España utiliza las estimaciones del Ministerio de Hacienda.

La desviación anual en 2025 se sitúa por debajo del umbral del 0,3 %.

⁽²⁰⁾ El gasto neto se define en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263 como el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

⁽²¹⁾ Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, *European Economy-Institutional Paper 318*, mayo de 2025.

Cuadro A1.2: **Crecimiento del gasto neto**

	Annual			Cumulative*		
	REC	APR	COM	REC	APR	COM
	Growth rates					
2024	n.a.	4.1%	3.5%	n.a.	n.a.	n.a.
2025	3.7%	4.1%	4.2%	9.2%	8.4%	7.9%
2026	3.5%	n.a.	3.9%	13.0%	n.a.	12.1%

* Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023.

Fuente: Recomendación del Consejo por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España, Informe anual de situación y cálculo de la Comisión basado en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025.

El gasto de las administraciones públicas españolas en defensa ascendió al 1,0 % del PIB en 2021, al 1,1 % del PIB en 2022 y al 0,9 % del PIB en 2023 ⁽²²⁾. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el gasto en defensa sería del 1,0 % del PIB en 2024 y del 1,3 % del PIB en 2025.

Cuadro A1.3: **Gasto neto (resultados de ejecución y previsiones), desviaciones anuales y acumuladas con respecto a la recomendación**

	Variables		2023	2024	2025	2026
			Outturn	Outturn	COM	COM
1	Total expenditure	bn NAC	681.0	722.8	761.8	793.5
2	Interest expenditure	bn NAC	35.7	39.0	42.9	45.9
3	Cyclical unemployment expenditure	bn NAC	0.1	-0.8	-2.1	-2.6
4	Expenditure funded by transfers from the EU	bn NAC	20.2	21.3	25.9	30.0
5	National co-financing of EU programmes	bn NAC	1.2	2.3	3.2	3.5
6	One-off expenditure (levels, excl. EU funded)	bn NAC	1.3	13.9	9.4	4.0
7=1-2-3-4-5-6	Net nationally financed primary expenditure (before discretionary revenue measures, DRM)	bn NAC	622.5	647.1	682.4	712.7
8	Change in net nationally financed primary expenditure (before DRM)	bn NAC		24.6	35.4	30.3
9	DRM (excl. one-off revenue, incremental impact)	bn NAC		2.7	8.1	3.5
10=8-9	Change in net nationally financed primary expenditure (after DRM)	bn NAC		21.9	27.3	26.8
11	Outturn / forecast net expenditure growth	% change		3.52%	4.2%	3.9%
12	Recommended net expenditure growth*	% change		5.3%	3.7%	3.5%
13=(11-12) x 7	Annual deviation	bn NAC		-11.1	3.4	2.9
14 (cumulated from 13)	Cumulated deviation	bn NAC		-11.1	-7.7	-4.8
15=13/17	Annual balance	% GDP		-0.7	0.2	0.2
16=14/17	Cumulated balance	% GDP		-0.7	-0.5	-0.3
17	p.m. Nominal GDP	bn NAC	1498.3	1591.6	1670.4	1739.5

* La tasa de crecimiento para 2024 no es una recomendación, sino que sirve para fijar la base, ya que el último año con datos de ejecución para establecer la senda de gasto neto es 2023.

Fuente: Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 y cálculo de la Comisión.

Cuadro A1.4: **Gasto en defensa**

			2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Total defence expenditure	% GDP	0.9	1.1	0.9	0.9	1.3	1.4
2	of which: gross fixed capital formation	% GDP	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.5

Fuente: Eurostat (COFOG), previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 y cálculo de la Comisión.

⁽²²⁾ Eurostat, gasto público por clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG).

Cuadro A1.5: Evolución y previsiones macroeconómicas

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1=7+8+9	Real GDP	% change	3.2	2.6	2.6	2.2	2.0
2	Private consumption	% change	2.9	3.2	2.9	2.4	2.1
3	Government consumption expenditure	% change	4.1	2.3	2.3	2.0	1.6
4	Gross fixed capital formation	% change	3.0	4.3	3.4	5.1	3.1
5	Exports of goods and services	% change	3.1	1.2	2.4	1.8	2.3
6	Imports of goods and services	% change	2.4	2.7	3.2	3.7	2.8
	Contributions to real GDP growth						
7	- Final domestic demand	pps	3.0	3.1	2.8	2.8	2.1
8	- Change in inventories	pps	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
9	- Net exports	pps	0.3	-0.4	-0.2	-0.6	-0.1
10	Output gap	% pot GDP	1.5	1.3	1.7	1.2	1.6
11	Employment	% change	2.2	2.5	2.1	2.3	1.6
12	Unemployment rate	%	11.4	10.3	10.4	9.6	9.9
13	Labour productivity	% change	0.9	0.2	0.4	0.0	0.4
14	HICP	% change	2.9	n.a.	2.3	n.a.	1.9
15	GDP deflator	% change	3.0	2.6	2.3	2.3	2.0
16	Compensation of employees per head	% change	5.0	3.7	3.4	2.9	2.6
17	Net lending/borrowing vis-à-vis the rest of the world	% GDP	4.2	n.a.	3.9	n.a.	4.0

Fuente: Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 (COM), Informe anual de situación (APR, por sus siglas en inglés).

Cuadro A1.6: Situación presupuestaria de las administraciones públicas

	Variables (% GDP)	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1=2+3+4+5	Revenue	42.3	41.8	42.8	n.a.	43.1
	<i>of which:</i>					
2	- Taxes on production and imports	11.1	11.3	11.2	n.a.	11.3
3	- Current taxes on income, wealth, etc.	12.5	12.8	12.7	n.a.	12.8
4	- Social contributions	13.2	13.4	13.4	n.a.	13.5
5	- Other (residual)	5.4	4.3	5.5	n.a.	5.6
8=9+16	Expenditure	45.4	44.6	45.6	n.a.	45.6
	<i>of which:</i>					
9	- Primary expenditure	43.0	41.9	43.0	n.a.	43.0
	<i>of which:</i>					
10	- Compensation of employees	10.8	10.7	10.7	n.a.	10.7
11	- Intermediate consumption	5.6	5.5	5.6	n.a.	5.6
12	- Social payments	19.6	19.5	19.5	n.a.	19.5
13	- Subsidies	1.2	1.1	1.1	n.a.	1.1
14	- Gross fixed capital formation	2.7	2.6	3.0	n.a.	3.0
15	- Other	3.2	2.5	3.1	n.a.	3.1
16	- Interest expenditure	2.4	2.7	2.6	n.a.	2.6
18=1-8	General government balance	-3.2	-2.8	-2.8	n.a.	-2.5
19=1-9	Primary balance	-0.7	-0.1	-0.2	n.a.	0.1
20	Cyclically adjusted balance	-4.0	n.a.	-3.8	n.a.	-3.4
21	One-offs	-0.9	-0.5	-0.6	n.a.	-0.2
22=20-21	Structural balance	-3.2	-2.8	-3.2	n.a.	-3.2
23=22+16	Structural primary balance	-0.7	-0.2	-0.7	n.a.	-0.6

Fuente: Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 (COM), Informe anual de situación (APR, por sus siglas en inglés).

Cuadro A1.7: Evolución de la deuda

	Variables	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1	Gross debt ratio* (% of GDP)	101.8	101.7	100.9	n.a.	100.8
2=3+4+8	Change in the ratio (pps. of GDP)	-3.3	-0.1	-0.9	n.a.	-0.1
3	Primary balance	0.7	0.1	0.2	n.a.	-0.1
4=5+6+7	'Snow-ball' effect	-3.7	-2.4	-2.2	n.a.	-1.4
	<i>of which:</i>					
5	- Interest expenditure	2.4	2.7	2.6	n.a.	2.6
6	- Real growth effect	-3.1	-2.6	-2.5	n.a.	-2.0
7	- Inflation effect	-3.0	-2.5	-2.3	n.a.	-2.0
8	'Stock-flow' adjustment	-0.3	2.2	1.1	n.a.	1.4

* Fin del período.

** El efecto «bola de nieve» refleja la incidencia del gasto en concepto de intereses en la deuda de las administraciones públicas acumulada, así como la incidencia del crecimiento del PIB real y de la inflación en la ratio deuda/PIB (a través del denominador). El ajuste entre flujos y fondos incluye las diferencias entre contabilidad por registros de caja y contabilidad de ejercicio (incluidos los adelantos y los retrasos en los desembolsos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), la acumulación de activos financieros y la valoración y otros efectos residuales.

Fuente: Previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 y cálculo de la Comisión (COM), Informe anual de situación (APR, por sus siglas en inglés).

Cuadro A1.8: Subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Revenue from RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	RRF grants as included in the revenue projections	n.a.	1.7	1.9	1.3	0.1	0.0	n.a.
2	Cash disbursements of RRF grants from EU	n.a.	1.5	1.3	1.1	0.5	0.2	n.a.

Expenditure financed by RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	n.a.	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	n.a.
4	Gross fixed capital formation	n.a.	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	n.a.
5	Capital transfers	n.a.	1.3	1.5	1.0	0.1	0.0	n.a.
6=4+5	Total capital expenditure	n.a.	1.5	1.6	1.1	0.1	0.0	n.a.

Other costs financed by RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
8	Other costs with impact on revenue	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
9	Financial transactions	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Informe anual de situación

Cuadro A1.9: **Préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

Cash flow from RRF loans projected in the Plan (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Disbursements of RRF loans from EU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.0	1.0	n.a.
2	Repayments of RRF loans to EU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Expenditure financed by RRF loans (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4	Gross fixed capital formation	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
5	Capital transfers	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6=4+5	Total capital expenditure	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Other costs financed by RRF loans (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
8	Other costs with impact on revenue	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
9	Financial transactions	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Informe anual de situación

Ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste

El cuadro A1.10 incluye información sobre los avances en la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste que España se comprometió a incluir en su plan fiscal-estructural a medio plazo refrendado por el Consejo.

Teniendo en cuenta la información facilitada por España en su informe anual de situación, la Comisión considera que las reformas e inversiones que sustentan la ampliación del ajuste fiscal a siete años que debían ejecutarse a más tardar el 30 de abril de 2025 lo han hecho, con la excepción de determinados elementos de la medida C28.R3 del PRR de España y el hito correspondiente relativo a la entrada en vigor de las reformas fiscales derivadas de las recomendaciones del grupo de expertos u otros análisis del Ministerio de Hacienda (para más información, véase el cuadro A1.10).

Las reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste incluyen reformas en el ámbito de la fiscalidad, que a su vez incluían medidas de reforma fiscal y medidas de reforma de los beneficios fiscales. También incluyen reformas en el ámbito del gasto público (medidas por las que se establece un proceso permanente de revisión y evaluación del gasto público y se aumenta la eficiencia del gasto público).

Además, el plan contiene reformas en los ámbitos de la transformación digital, la transición ecológica, el capital humano, el capital físico y la productividad y la lucha contra el fraude fiscal.

Las reformas en el ámbito de la fiscalidad han avanzado bien, pero dos de los seis requisitos de la primera etapa clave correspondiente al hito 388 del PRR de España, cuya evaluación está en curso, no se habían completado a 30 de abril de 2025. Se ha completado la primera etapa clave de la reforma en el ámbito del gasto público, mientras que las etapas restantes, junto con la mayoría de las reformas en los ámbitos de la transformación digital, el capital humano, el capital físico y la productividad, serán evaluados por la Comisión en el futuro. Por último, se han completado las reformas en el ámbito de la transición ecológica y la lucha contra el fraude fiscal.

Cuadro A1.10: Ejecución de reformas e inversiones que sustentan la ampliación

Measure	Key steps	Recommended implementation date	Status (COM's assessment)
Tax Reform	Delivery of milestones 388 of Spain's RRP, permanently increasing government revenues by 0.3 % of GDP.	Q3 2023	Not Completed **
	Delivery of an additional permanent increase of 0.1% of GDP of revenues by Q4 2028, totalling a cumulative 0.4% of GDP by Q4 2028.	Q4 2025	
	Delivery of a report showing the permanent increase in revenues between 2024 and 2028.	Q4 2028	
Tax Benefits Reform	Delivery of milestone 386, permanently increasing government revenues by at least 0.1 % of GDP.	Q4 2025	
Spending Reviews	Approval by the Council of Ministers of the new cycle of spending reviews (2022- 2026) to be commissioned to AIReF.	Q4 2021	Completed *
	Adoption of a new cycle by the Ministry of Finance which envisages an intervention for each spending area over the time frame of the Plan.	Q4 2026	
	Adoption of reforms resulting from completed and ongoing spending reviews and reducing yearly expenditure by 2028 by at least 0.1% of GDP on a permanent basis, contributing to the sustainability of public finance.	Q2 2027	
	Publication of the annual monitoring report by the Ministry of Finance on the implementation of public expenditure reviews will include the assessment of actual yearly expenditure savings since 2025 from the implementation of adopted measures following spending reviews. It shall show the achievement by 2028 of permanent yearly savings of at least 0.1% of GDP against unchanged policies.	Q1 2028	
Law against Tax Evasion and Fraud	Entry into force of a law against tax evasion and fraud ('Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal' which: - Enlarges the perimeter of transactions where e-payments are compulsory (firms & professionals) and set legal thresholds for cash payments - Updates the list of tax havens according to transparency, no taxation and harmful tax regimes criteria. - Implements changes to the rules for listing people with tax arrears. - Implements a ban on "double-use software". - Introduces a reference value for the tax base in property taxation.	Q2 2022	Completed *
Better regulation and business climate	Entry into force of the reform of the 'Insolvency Law'.	Q2 2022	Completed *
	Entry into force of the new 'Law on Business Creation and Growth' to simplify procedures for setting up a business and to promote a diversified sources of finance for business growth.	Q4 2022	Completed *
Regulatory Framework for the promotion of renewable genration	• Entry into force of Royal Decree Law 23/2020 (energy measures) • Entry into force of Royal Decree 960/2020 (economic regime for renewable energy) • Entry into force of Royal Decree 1183/2020 (connection of renewables to the electricity grid)	Q4 2020	Completed *
	Entry into force of Law on Climate Change and Energy Transition.	Q2 2021	Completed *
	Additional production capacity for renewable energy (at least 6000 MW) cumulative additional renewable energy capacity installed in Spain (at least 6000 MW).	Q4 2023	Completed **
Digital Transformation of Education	Approval of a programme to equip public and publicly subsidised schools with digital tools.	Q4 2021	Completed *
	Completion of actions for the digital transformation of education, including the preparation or revisions of digital strategies in at least 22 000 school and the digital training of 70 000 teachers	Q4 2025	
	Provision of connected digital devices in public and publicly subsidised schools to bridge the digital divide, and equip a minimum of 240 000 classroom	Q4 2025	
Dual Vocational Training	Complete an awareness campaign reaching at least 60% of all students that intend to start vocational training or have started in the past 6 months a non dual vocational training; and capacity building in providing vocational training to any company interested in providing dual vocational training.	Q4 2027	
	Provide a monitoring report showing that at least 80% of all vocational training students in the first half of 2028 have been enrolled in dual vocational training	Q4 2028	
Deployment of Scheme 20	Approval in (multi)sectoral conference(s) of a sectoral impact assessment (in cooperation with Autonomous Communities and City Councils), which defines priority areas needing standardization and simplification of procedures across regions and local authorities.	Q4 2025	
	Publication of a Strategic plan for the sectoral conferences approved by (multi)sectoral conference(s), specifying annual measures, responsible actors and monitoring indicators, to be fully implemented by 2027	Q2 2026	
	Publication of a report which monitors the implementation of the Strategic plan and proposes corrective measures in case of deviations. The report should also assess the impact of the measures already implemented in previous years.	Q4 2027	
Electronic Invoice	Entry into force of a royal decree establishing the technical and information requirements of the system.	Q4 2026	
	Establishment of an electronic invoice platform, managed by the Tax Agency, which will provide a basic, free service to all companies and professionals who wish to use it.	Q1 2027	
Measures to improve the management of temporary disability	Signature and entry into force of partnership agreements between the Ministries of Health of the Autonomous Communities, mutual societies and Social Security.	Q4 2025	
Simplification of the system for the homologation of diplomas	Entry into force of legislation detailing streamlined processes for the recognition of qualifications of foreign-born population.	Q4 2025	
	Assessment monitoring the implementation of the reform. The report should include key indicators as the total number of applications processed under the simplified system and average processing time for homologation requests.	Q4 2028	
Reform of the work and job search visa system	Entry into force of a royal decree regulating work and job seeking visas for migrants.	Q4 2024	Completed
Project Vienna	Launch of tenders to provide public land to private promoters for the construction of affordable housing units.	Q4 2025	
	Assessment monitoring the implementation of the reform. The report should describe the evolution and impact of the project and include key indicators as planned houses to be developed, and total units of public land transferred to private promoters.	Q2 2026	
Entry into force of the amendment of Law 14/2011 on Science, Technology and Innovation	Entry into force of the modification of the Law on Science, Technology and Innovation improving the coordination among different levels of government of science, research and innovation policies, enhancing the governance and coordination of the Spanish Science Technology and Innovation system, introducing a new scientific career and improving knowledge transfer.	Q2 2022	Completed *

Los avances de cada etapa clave con plazo ya vencido (es decir, las previstas para el 30 de abril de 2025) se clasifican como «completados» o «no completados». El estado de las etapas clave cuyo plazo aún no ha vencido y que aún no se han completado sigue en blanco, ya que la Comisión los evaluará en futuros informes anuales de evaluación.

* Estas etapas clave corresponden a los hitos y objetivos 400, 376, 190, 191, 102, 103, 104, 105, 289 y 254 del PRR de España, que se han evaluado como cumplidos como parte de una solicitud de pago en el marco del MRR.

** Estas etapas clave corresponden a los hitos y objetivos 388, 106, 107 y 291 del PRR de España, cuya evaluación sigue pendiente en el contexto de una solicitud de pago en el marco del MRR y el cuadro no prejuzga su evaluación.

Fuente: Informe anual de situación de España y evaluación de la Comisión

Coste del envejecimiento de la población

Se prevé que el gasto total relacionado con el envejecimiento de la población en España aumente del 24,5 % del PIB en 2024 al 27,5 % en 2040 y al 29 % en 2070 (cifras aproximadas) (véase el cuadro A1.11). Este aumento se debe a la subida prevista del gasto en pensiones y, en menor medida, del gasto en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

El aumento del gasto público en pensiones se concentra a medio plazo, con un aumento previsto de 2,5 puntos porcentuales del PIB para 2040. En 2050, el gasto (público en pensiones) aumentaría en 3,6 puntos porcentuales del PIB respecto de las cifras de 2024. Tras alcanzar este máximo, se espera una disminución limitada del gasto. En 2070, España sería el país con el segundo mayor gasto bruto en pensiones de la UE.

Se prevé que el gasto público en asistencia sanitaria ⁽²³⁾ se sitúe en el 5,9 % del PIB en 2024 (por debajo de la media de la UE del 6,6 %) y se espera que aumente en 0,8 puntos porcentuales de aquí a 2040 y en otros 0,4 puntos porcentuales de aquí a 2070. Este aumento del gasto contribuye significativamente al riesgo fiscal. Sin embargo, se puede mejorar la eficiencia mediante el aumento del papel de la evaluación económica en las decisiones de financiación y fijación de precios de los productos farmacéuticos, así como la reducción de las variaciones injustificadas en la relación coste-eficacia de la asistencia sanitaria.

Se prevé que el gasto público en cuidados de larga duración ⁽²⁴⁾ se sitúe en el 0,8 % del PIB en 2024 (por debajo de la media de la UE del 1,7 %) y se espera que aumente en 0,2 puntos porcentuales de aquí a 2040 y en otros 0,7 puntos porcentuales de aquí a 2070.

Cuadro A1.11: Variación prevista de los gastos derivados del envejecimiento de la población en los períodos 2024-2040 y 2024-2070

	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2040 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2040 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
ES	24.4	 2.5	 0.8	 0.2	 -0.7	 2.9	27.3	ES
EU	24.3	 0.5	 0.3	 0.4	 -0.3	 0.9	25.2	EU
	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2070 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2070 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
ES	24.4	 3.0	 1.2	 0.9	 -0.6	 4.6	29.0	ES
EU	24.3	 0.2	 0.6	 0.8	 -0.4	 1.3	25.6	EU

Fuente: CE/EPC, «Informe sobre el envejecimiento», 2024.

Marco fiscal nacional

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) es una institución fiscal independiente bien establecida con un mandato amplio, pero podría beneficiarse de mayores garantías de independencia. Está relativamente bien dotada de personal, lo que refleja que sus tareas requieren muchos recursos, debido en parte a la estructura descentralizada de España. Ha experimentado algunos problemas de acceso a la información y, por lo tanto, se beneficiaría de la celebración de

⁽²³⁾ Las características de resultados clave, las reformas recientes y las inversiones se tratan en el anexo 11, «Salud y sistemas sanitarios».

⁽²⁴⁾ La calidad y la accesibilidad del sistema de cuidados de larga duración se recogen en el anexo 9, «Políticas sociales».

memorandos de entendimiento con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda. El diálogo con el Gobierno podría mejorarse y la extensión del acceso a puestos de trabajo por parte de personal no funcionario ampliaría la reserva de contratación de la institución.

Existen ámbitos de mejora en la gestión de las inversiones públicas a lo largo de todo el ciclo de inversión. La planificación estratégica de las inversiones tiene lugar principalmente a nivel sectorial y subsectorial. En el transporte, se lleva a cabo una planificación detallada de las inversiones para cada medio de transporte (carreteras, ferrocarriles, etc.), aunque una planificación integral de, como mínimo, varios medios de transporte es más eficiente. No existen procedimientos normalizados de evaluación ni aseguramiento de la calidad externo que garanticen unos criterios de evaluación y selección similares en todos los sectores, mientras que la evaluación previa solo existe en sectores determinados ⁽²⁵⁾. La presupuestación de capital se lleva a cabo anualmente y no existen límites máximos de gastos de capital a más largo plazo para garantizar la disponibilidad de capital más allá del ejercicio presupuestario. La nueva Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, y también el hito C.1.[R.2] del plan de recuperación y resiliencia, tiene por objeto mejorar la planificación, evaluación, priorización y presupuestación de las inversiones públicas ⁽²⁶⁾.

España avanza rápidamente en la profundización de las prácticas de presupuestación ecológica. Para el presupuesto de 2023, España publicó por primera vez un informe de alineamiento con los objetivos climáticos y medioambientales. El país sigue la clasificación en seis dimensiones de la taxonomía de la UE y determina tanto el gasto «verde» como el «marrón» a través de una metodología de etiquetado sistemático. A tal fin, España ha intensificado la colaboración entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico como responsables conjuntos de la presupuestación ecológica y ha creado capacidades en los ministerios durante la preparación del presupuesto.

Cuadro A1.12: **Indicadores de la base de datos de gobernanza fiscal**

2023	Spain	EU Average
Country Fiscal Rule Strength Index (C-FRSI)	17.27	14.52
Medium-Term Budgetary Framework Index (MTBFI)	0.92	0.73

El índice de fortaleza de las normas fiscales nacionales (C-FRSI, por sus siglas en inglés) muestra la solidez de las normas fiscales nacionales agregadas a nivel nacional sobre la base de i) la base jurídica, ii) el carácter vinculante de la norma, iii) los organismos de supervisión, iv) los mecanismos de corrección y v) la resiliencia frente a las perturbaciones. El índice del marco presupuestario a medio plazo (MTBFI, por sus siglas en inglés) muestra la fortaleza del marco presupuestario nacional a medio plazo sobre la base de i) el alcance de los objetivos / límites máximos incluidos en los planes fiscales nacionales a medio plazo; ii) la conexión entre estos objetivos / límites máximos y los presupuestos anuales; iii) la participación del Parlamento nacional en la preparación de los planes; iv) la participación de instituciones fiscales independientes en dicha preparación; y v) su nivel de detalle. Una puntuación más alta se asocia a una norma más elevada y a la solidez del MTBF.

Fuente: [Base de datos de gobernanza fiscal](#)

⁽²⁵⁾ OCDE, «Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain: Infrastructure Governance Review, OECD Publishing» [«Apoyar una mejor toma de decisiones en las infraestructuras de transporte en España: Revisión de la gobernanza de las infraestructuras»], 2020, París, <https://doi.org/10.1787/310e365e-en>.

⁽²⁶⁾ Muchas de las nuevas características de la nueva ley responden a las recomendaciones de la AIReF en el contexto de su revisión del gasto de las infraestructuras de transporte de 2019/2020.

El presente anexo ofrece una visión general, basada en indicadores, del sistema tributario español. Contiene información sobre: i) la estructura tributaria; ii) los aspectos del sistema tributario relacionados con la competitividad y la equidad; y iii) la recaudación de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Los ingresos fiscales de España son relativamente bajos en relación con el PIB, y la contribución procedente de la fiscalidad del trabajo está en aumento. El cuadro A13.1 muestra que los ingresos fiscales de España en porcentaje del PIB se situaron por debajo de la media de la UE en 2023, a pesar de que la diferencia con la media de la UE se ha reducido desde 2017. Ahora solo es de 2,5 puntos porcentuales, ya que los ingresos fiscales equivalían al 36,5 % del PIB español en 2023, frente a una media de la UE del 39,0 %. La proporción de impuestos sobre el trabajo en relación con el PIB español se situó ligeramente por debajo de la media de la UE en 2023, aunque estos impuestos representaban un porcentaje más elevado de la tributación total que para la UE (51,7 % frente al 51,2 %) (gráfico A13.1). El porcentaje medio de los impuestos sobre el trabajo en el total de los ingresos fiscales españoles aumentó del 48,5 % en el período 2014-2018 al 51,5 % en el período 2019-2023, respaldado por el crecimiento de la renta de los hogares, el aumento de las cotizaciones a la seguridad social y la no indexación de los tramos del impuesto sobre la renta. El nivel de los impuestos sobre el capital en España fue ligeramente superior a la media de la UE en 2023 (8,6 % del PIB frente al 8,5 % en la UE), lo que dio lugar a que supusiesen un porcentaje más elevado de la tributación total (23,6 % en España, frente a solo el 21,9 % de media en la UE).

Los ingresos procedentes de los impuestos sobre el consumo siguen siendo muy bajos en España. La tributación del consumo en España es inferior a los niveles de la UE, tanto en términos del PIB (9,0 % en España en 2023 frente al 10,5 % de media en la UE) como en términos de tributación total (24,7 % en España y 26,9 % en la UE por término medio). En respuesta al aumento de la inflación y del coste de la vida, España redujo temporalmente en 2023 el tipo del IVA sobre los alimentos y mantuvo tipos reducidos del IVA sobre la electricidad y el gas, lo que dio lugar a una disminución de los ingresos por este concepto. España tiene una de las mayores desviaciones del

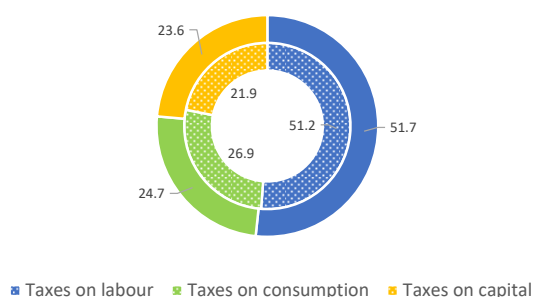
IVA de la UE, lo que da lugar al tipo impositivo implícito aplicado al consumo más bajo de los veintisiete Estados miembros. Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales aumentaron ligeramente en 2023 hasta alcanzar el 1,6 % del PIB, aunque siguen estando por debajo de la media de la UE-27 del 2,0 %. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes inmuebles en España son relativamente elevados como porcentaje del PIB y de los ingresos fiscales totales, pero la estructura de estos impuestos no fue tan eficiente como la de la UE, donde los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles desempeñan un papel más importante. Los resultados del sistema tributario de España deben considerarse en el contexto de persistentes déficits públicos y una elevada ratio deuda pública/PIB. Para aumentar los ingresos fiscales, España podría utilizar otras bases imponibles distintas de las rentas del trabajo. Por ejemplo, hay margen para racionalizar el uso de los beneficios fiscales, y el principio de «quien contamina paga» puede aplicarse más ampliamente (véase también el anexo 5).

El plan de recuperación y resiliencia de España y las recomendaciones específicas por país de 2024 del Consejo a España señalan la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal. En 2024, España adoptó una serie de medidas para aumentar su capacidad de recaudación fiscal: i) mantuvo el impuesto sobre las grandes fortunas; ii) aumentó la imposición sobre el tabaco e introdujo impuestos sobre los cigarrillos electrónicos; y iii) introdujo el tipo de «impuesto mínimo global» del 15 % propuesto por la OCDE para las empresas mediante la transposición de la correspondiente Directiva de la UE. El tipo del impuesto sobre el ahorro para el decil de renta más elevado en el impuesto sobre la renta de las personas físicas también se incrementó en 2 puntos porcentuales, pasando del 28 al 30 %. Los planes para armonizar la fiscalidad del gasóleo con la de la gasolina todavía no se han materializado. España espera el equivalente de más del 0,3 % del PIB en ingresos adicionales permanentes procedentes de todas estas reformas.



Gráfico A2.1: **Proporciones de los ingresos fiscales en 2023**

Tax revenue shares in 2023, Spain (outer ring) and EU (inner ring)



Fuente: Datos sobre tendencias fiscales, DG TAXUD

La normativa aplicable a las empresas, incluida la fiscalidad, podría estar obstaculizando la inversión en España. Según la encuesta del Grupo BEI de 2022 sobre la inversión, la mayoría de las pymes españolas afirmaron que consideraban que la normativa aplicable a las empresas y la fiscalidad constituían un obstáculo importante para las actividades de inversión (el 53,0 %, el porcentaje más elevado de la UE). Algunas características del sistema español del impuesto sobre sociedades podrían disuadir a las empresas de expandirse, ya que las más grandes pueden perder determinados beneficios fiscales (por ejemplo, ya no pueden beneficiarse del tipo legal más bajo del impuesto sobre sociedades) y verse afectadas por una mayor carga de cumplimiento normativo. El tipo general del impuesto de sociedades en España es del 25 %, superior a la media de la EU-27 (21 %), aunque ha disminuido desde el 35 % en 1995. Además, España tenía el segundo tipo impositivo medio prospectivo del impuesto de sociedades más elevado de la UE en 2023, con un 25,7 %, muy por encima de la media de la EU-27, de alrededor del 18,9 %. El gasto en I+D en España (1,4 % del PIB en 2023) sigue estando muy por debajo de la media de la UE (2,2 %), y los incentivos fiscales conexos no se aplican de manera que se maximice su potencial.

La desigualdad de la renta en España sigue siendo elevada, y el sistema tributario y de prestaciones muestra una capacidad redistributiva limitada. El coeficiente de Gini de España fue del 31,5 % en 2023 (0,3 puntos porcentuales menos que en 2024), peor que la media de la EU-27, del 29,6 %. El sistema tributario y de prestaciones redujo el coeficiente

de Gini en 6,9 puntos en 2023, una reducción similar a la media de la UE de 7,7 puntos. Al mismo tiempo, España tiene el 16.º coeficiente de Gini más bajo de la UE para los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas antes de impuestos y transferencias sociales, pero solo el 20.º más bajo en lo que respecta a la renta disponible total, lo que demuestra que la redistribución de la renta en España a través del sistema de impuestos y prestaciones no es tan eficiente como en otros Estados miembros de la UE. El umbral de los tipos impositivos más elevados de España ha disminuido desde 2013, pasando de 11,7 veces a 10,8 veces la renta media en 2022. Este umbral sigue siendo uno de los más elevados de la UE, lo que indica que el tipo más alto en España solo se aplica a los ingresos relativamente elevados. En cuanto a la distribución global de la carga fiscal directa, el sistema español de imposición directa es progresivo en el sentido de que los hogares en quintiles de renta más elevada contribuyen con una mayor proporción de sus ingresos brutos. No obstante, el sistema de imposición directa español es menos progresivo que el de otros Estados miembros, donde los quintiles de renta más elevados aportan una mayor parte de sus ingresos mediante impuestos directos que en España. La carga global de la imposición directa (11,7 % de la renta bruta de los hogares) es comparativamente baja en España ⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ Véase: Eurostat, «[Distribution of direct taxes paid by households as a percentage of their gross income by income quintile - experimental statistics](#)» [«Distribución de los impuestos directos pagados por los hogares como porcentaje de su renta bruta por quintil de renta. Estadísticas experimentales»], 2020

Cuadro A2.1: Indicadores tributarios

		Spain					EU-27				
		2010	2021	2022	2023	2024	2010	2021	2022	2023	2024
Tax structure	Total taxes (including compulsory actual social contributions) (% of GDP)	31.2	37.5	36.9	36.5		37.8	40.2	39.7	39.0	
By tax base	Taxes on labour (% of GDP)	16.6	19.1	18.7	18.9		19.8	20.5	20.1	20.0	
	of which, social security contributions (SSC, % of GDP)	11.8	13.3	12.5	12.6		12.9	13.0	12.7	12.7	
	Taxes on consumption (% of GDP)	8.1	9.6	9.5	9.0		10.9	11.2	10.9	10.5	
	of which, value added taxes (VAT, % of GDP)	5.1	6.8	6.9	6.4		6.8	7.3	7.4	7.1	
	Taxes on capital (% of GDP)	6.6	8.9	8.7	8.6		7.1	8.5	8.7	8.5	
Some tax types	Personal income taxes (PIT, % of GDP)	6.9	8.6	9.0	9.0		8.6	9.6	9.4	9.3	
	Corporate income taxes (CIT, % of GDP)	1.8	2.6	2.7	2.9		2.2	2.9	3.2	3.2	
	Total property taxes (% of GDP)	2.1	2.9	2.7	2.5		1.9	2.2	2.1	1.9	
	Recurrent taxes on immovable property (% of GDP)	1.0	1.2	1.1	1.0		1.1	1.1	1.0	0.9	
	Environmental taxes (% of GDP)	1.6	1.7	1.5	1.6		2.5	2.4	2.1	2.0	
	Effective carbon rate in EUR per tonne of CO ₂ equivalents	NA	69.1	NA	71.1		NA	86.0	NA	84.8	
Progressivity & fairness	Tax wedge at 50% of average wage (single person) (*)	30.5	27.9	28.8	28.5	28.3	33.9	31.8	31.5	31.5	31.8
	Tax wedge at 100% of average wage (single person) (*)	39.7	39.5	39.6	40.2	40.6	40.9	39.9	39.9	40.2	40.3
	Corporate income tax - effective average tax rates (1) (*)	29.0	25.7	25.7	25.7		21.3	19.3	19.1	18.9	
	Difference in Gini coefficient before and after taxes and cash social transfers (pensions excluded from social transfers) (2) (*)	7.3	8.5	7.6	6.8		8.6	8.2	7.9	7.7	
Tax administration & compliance	Outstanding tax arrears: total year-end tax debt (including debt considered not collectable) / total revenue (in %) (*)		8.7	7.5				35.5	32.6		
	VAT gap (% of VAT total tax liability, VTTL) (**)		4.1	4.6				6.6	7.0		

(1) Tipo impositivo efectivo prospectivo (KPMG).

(2) Un valor más elevado indica un mayor impacto redistributivo de la fiscalidad.

(*) Media simple de la EU-27.

(**) Para más información sobre la desviación del IVA, véase Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, «VAT gap in the EU — 2024 report» [«La desviación del IVA en la UE, informe de 2024»],

<https://data.europa.eu/doi/10.2778/2476549>.

Para más información sobre ingresos fiscales y la metodología empleada, véase la página web *Data on Taxation* [Datos sobre fiscalidad], https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en?prefLang=es.

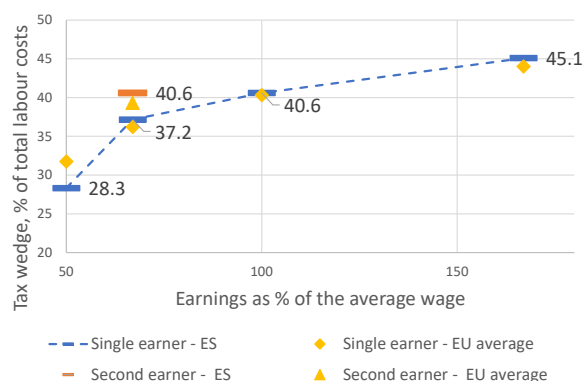
Fuente: Comisión Europea, OCDE

La carga fiscal sobre el trabajo en España es relativamente más progresiva que la media de la UE. El gráfico A2.2 muestra que la cuña fiscal sobre el trabajo ⁽²⁸⁾ en España en 2024 fue inferior a la media de la UE en el caso de las personas solteras, situándose en el 50 % del salario medio y cerca de la media de la UE a niveles salariales más altos. Los segundos perceptores de ingresos, con un nivel salarial del 67 % del salario medio y cuyos cónyuges ganan el salario medio, se enfrentan a una cuña fiscal más elevada en España que los perceptores únicos al mismo nivel salarial. Al mismo tiempo, la cuña fiscal para segundos perceptores se aproxima a la media de la UE. Asimismo, la diferencia entre la cuña fiscal del segundo perceptor de ingresos y la de las personas solteras con el 67 % del salario medio en España es comparable a la media de la UE de la misma diferencia. El PRR de España

incluye una reforma para que el sistema tributario sea más progresivo. España ya ha adoptado varias medidas a este respecto, como el aumento de los tipos más elevados del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tanto para las bases generales como para las del ahorro, aprobados en 2021.

⁽²⁸⁾ La cuña fiscal se define como la suma de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social de los asalariados y del empleador, netas de prestaciones familiares, expresada en porcentaje de los costes laborales totales (la suma del salario bruto y las cotizaciones a la seguridad social pagados por el empleador).

Gráfico A2.2: **Cuña fiscal para perceptores únicos y segundos perceptores como porcentaje de los costes laborales totales, 2024**



La cuña fiscal para los segundos perceptores da por supuesto un primer perceptor con salario equivalente al 100 % del salario medio y ningún hijo. Para consultar la metodología completa, véase OCDE, «Taxing Wages 2014-2015», 2016.

Fuente: Comisión Europea

Recientemente, algunas reformas han buscado aumentar la capacidad distributiva del sistema tributario español. Se calcula que el Impuesto temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (más de 3 millones EUR) introducido en 2023 producirá 622 millones EUR (0,04 % del PIB) al año, y se espera que el aumento del tipo impositivo para el decil de renta más alto, del 28 % al 30 % introducido para 2025 en la parte dedicada al ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas, genere 222 millones EUR. Además, se estima que la no indexación de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas a escala nacional, junto con el aumento de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para las personas con ingresos bajos, han dado lugar a un aumento presupuestario agregado neto de 2 900 millones EUR (0,2 % del PIB) en 2022 y de 2 200 millones EUR en 2023, lo que ha provocado una reducción marginal del índice de Gini ⁽²⁹⁾.

La brecha de cumplimiento de las obligaciones de pago del IVA en España sigue siendo comparativamente baja. Con un 4,6 % de la deuda tributaria total del IVA, la brecha de cumplimiento de las obligaciones de pago del IVA en España en 2022 fue inferior a la media de la EU-27 (7,0 %). Sin embargo, esta brecha aumentó

ligeramente en comparación con 2021 (4,1 % en 2021 en España), una tendencia que se repitió a escala de la UE (una media de la UE del 6,6 % en 2021). Este ligero aumento entre 2021 y 2022 se debe probablemente a la rápida recuperación del sector turístico (crecimiento del 42,5 % entre 2021 y 2022) tras la pandemia y al aumento de las declaraciones de concurso de acreedores (que aumentaron un 36,2 % en España entre 2021 y 2022) en un contexto de grandes aumentos del consumo final de los hogares (que aumentaron un 4,7 % en 2022 en España respecto de 2021) y de la inversión (la inversión pública y de los hogares en España aumentó un 11,0 % y un 12,0 %, respectivamente, en 2022 respecto de 2021).

España exige a los contribuyentes que faciliten una gran cantidad de información a la administración tributaria, lo que facilita la correcta gestión de los impuestos. España ha puesto en marcha un potente sistema informático para aprovechar al máximo su información tributaria, en particular mediante el uso de la inteligencia artificial. Según los datos más recientes disponibles, el porcentaje de impuestos vencidos y no pagados al final del año es uno de los más elevados de la UE (equivalente al 84,7 % del PIB en 2022).

⁽²⁹⁾ Simulaciones del JRC utilizando EUROMOD

España cuenta con una buena base científica, pero su excelencia en este campo aún no ha logrado impulsar los resultados en materia de innovación. España obtiene buenos resultados en producción científica, y la inversión pública en I+D está avanzando gradualmente. Sin embargo, según el cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2024 ⁽³⁰⁾, sus resultados en materia de innovación alcanzaron el 89,9 % de la media de la UE, con importantes disparidades entre comunidades autónomas ⁽³¹⁾. El potencial de innovación se ve obstaculizado por el estancamiento de las inversiones empresariales en I+D y por las ineficiencias en el apoyo público a la innovación empresarial. Como consecuencia de ello, España sigue clasificada como «innovador moderado» en el cuadro de indicadores, lo que pone de relieve la necesidad de mejoras específicas para impulsar su productividad y competitividad.

Ciencia y ecosistemas innovadores

El sistema científico español funciona bien y la I+D pública ha aumentado, pero son necesarios esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos nacionales. En la última década, la intensidad de I+D ⁽³²⁾ ha aumentado constantemente, alcanzando el 1,49 % del PIB en 2023. Sin embargo, este dato sigue estando muy por debajo de la media de la UE (2,24 %) y de su objetivo nacional del 2,12 % ⁽³³⁾. El gasto público en I+D también mejoró lentamente hasta el 0,65 % del PIB en 2023, pero se sitúa por debajo de la media de la UE (0,72 %) y dista mucho de su

objetivo nacional del 1,25 % ⁽³⁴⁾, lo que requiere esfuerzos significativos adicionales (véase el gráfico A3.1). Además, persisten disparidades entre comunidades autónomas que afectan a los resultados globales de España en materia de innovación. Comunidades como Madrid, Cataluña, Navarra y País Vasco están clasificadas como «innovadores fuertes» ⁽³⁵⁾ con niveles de inversión en I+D superiores a la media española. Otras autonomías siguen mostrando una baja inversión en I+D, lo que pone de relieve una brecha en materia de innovación ⁽³⁶⁾. A pesar de que la inversión pública en I+D es relativamente baja, España cuenta con una buena base científica, con publicaciones que se encuentran entre el 10 % de las publicaciones científicas más citadas a nivel mundial se han mantenido en el 9 % en los últimos años y están próximas a la media de la UE. Además, el sistema científico es atractivo para los investigadores y presenta buenos índices de colaboración internacional, ya que las publicaciones conjuntas alcanzan el 51 % del total de publicaciones, aproximándose a la media de la UE del 55,9 % (véase el cuadro A3.1). Además, la participación española en proyectos de investigación e innovación (I+i) financiados por la UE ha mostrado muy buenos resultados ⁽³⁷⁾. El plan de recuperación y resiliencia (PRR) ha dado un gran impulso a la I+i, y el plan de España es el que más invierte en términos de inversión absoluta entre los de todos los Estados miembros, con 17 600 millones EUR asignados a medidas de I+i. Del mismo modo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional invierte 4 700 millones EUR en la mejora de las capacidades de I+i y en la adopción de tecnologías avanzadas en todas las comunidades

⁽³⁰⁾ Cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2024, perfil de país: [España](#). El cuadro de indicadores ofrece un análisis comparativo del rendimiento en innovación de los países de la UE, incluidos los puntos fuertes y débiles relativos de sus sistemas nacionales de innovación.

⁽³¹⁾ [Cuadro de indicadores de la innovación regional, 2023](#).

⁽³²⁾ [Eurostat](#). La intensidad en I+D se define como el gasto interior bruto en I+D en porcentaje del PIB.

⁽³³⁾ La Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación ([EECTI 2021-2027](#)) establece el objetivo para 2027.

⁽³⁴⁾ España fija el objetivo de que el gasto público en I+D alcance el 1,25 % del PIB en 2030 ([Ley 17/2022](#), de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación).

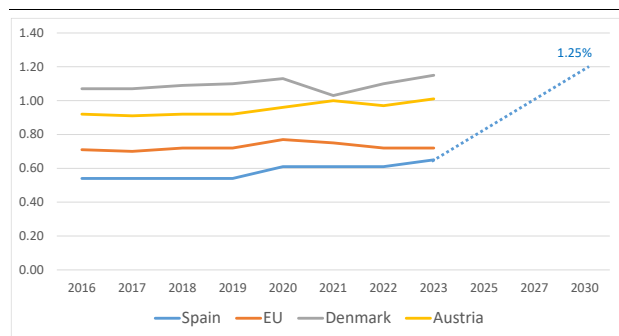
⁽³⁵⁾ Véase el [Cuadro de indicadores de la innovación regional de 2023](#), que tiene perfiles de rendimiento en materia de innovación por comunidad autónoma para España.

⁽³⁶⁾ Cuadro de indicadores de la innovación regional de 2023 y análisis de la evolución de la I+D de 2024 de Cotec.

⁽³⁷⁾ España ocupa el tercer lugar entre los Estados miembros, justo detrás de Alemania y Francia, y obtiene el 11 % de los fondos de Horizonte Europa. España ocupó el primer puesto en términos de liderazgo, con el mayor porcentaje de coordinadores en proyectos colaborativos de I+i [16 % del cuadro de indicadores de Horizonte Europa, informe del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI) sobre el análisis de la participación].

autónomas. A pesar de estos esfuerzos, España sigue necesitando una estrategia a largo plazo que movilice, coordine y oriente una mayor inversión pública para I+D, especialmente porque la financiación del PRR finalizará a mediados de 2026.

Gráfico A3.1: **Gasto público en I+D como % del PIB**



Fuente: Eurostat

La gobernanza de las políticas de I+i sigue estando fragmentada y requiere una mejor coordinación. El sistema español de I+i siempre se ha caracterizado por una doble gestión, con responsabilidades compartidas entre el Gobierno central y los gobiernos de las comunidades autónomas. Lamentablemente, la coordinación en el diseño y la aplicación de las políticas de I+i no ha mejorado con el tiempo, y el seguimiento y la evaluación de las políticas de I+i, así como la medición de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, siguen siendo insuficientes ⁽³⁸⁾. La fragmentación y el solapamiento de las iniciativas de I+i han persistido con el tiempo, lo que ha dado lugar a una gran carga administrativa e informativa para las partes interesadas en la I+i ⁽³⁹⁾, especialmente para las empresas innovadoras que buscan apoyo público a la I+i ⁽⁴⁰⁾. Si bien la reforma del PRR relativa a la Ley de de

⁽³⁸⁾ Europeanisation of Public Policies in Spain [«Europeización de las políticas públicas en España»] (2022) e [Informe Fundación CYD](#) (2021/2022 y 2024).

⁽³⁹⁾ OECD STI Policy Papers [Documentos de política sobre ciencia, tecnología e industria de la OCDE]. [Improving knowledge transfer and collaboration between science and business in Spain](#) [Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España] (diciembre de 2021), como parte del proyecto *Hoja de ruta para mejorar la cooperación entre universidades, investigación y empresa en España*, cofinanciado por la UE a través del programa de apoyo a las reformas estructurales (REFORM/IM2020/004).

⁽⁴⁰⁾ Foro de Empresas Innovadoras (FEI) e Industria e Innovación (IND+I), «[Propuestas para políticas de innovación en España 2023-2027](#)», abril de 2023, Madrid.

la Ciencia, la Tecnología y la Innovación creó el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación para abordar la coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, estas medidas muestran en gran parte una continuidad con marcos anteriores que no han abordado plenamente la fragmentación existente. Además, España se beneficiaría de una estrategia de innovación específica que actúe como «estrategia por país». Esta estrategia se aplicaría en todas las administraciones públicas en el ámbito de la innovación ⁽⁴¹⁾ a través de un enfoque de «toda la Administración» en el que participarían todos los ministerios y las consejerías pertinentes, incluidos los de ciencia e innovación, industria, sector digital, transporte, medio ambiente, salud, agricultura o economía.

Innovación empresarial

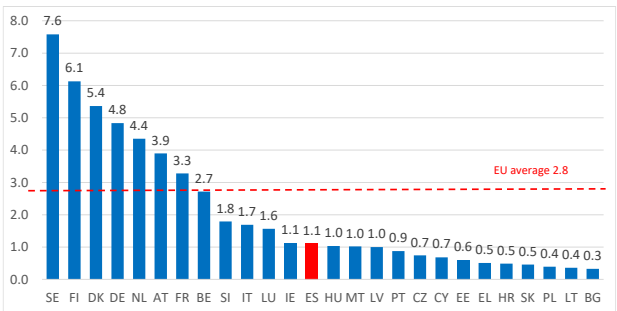
La innovación empresarial sigue siendo escasa y se caracteriza por una baja inversión privada en I+D, que se concentra relativamente en un pequeño número de empresas de los sectores tradicionales. La inversión privada en I+D, aunque avanza, sigue estando muy por debajo de la media de la UE (1,49 % del PIB), alcanzando un modesto 0,84 %. El número de empresas que llevan a cabo actividades de I+D ha ido disminuyendo en los últimos años, lo que apunta a una mayor concentración de actividades de I+D en un número menor de empresas. En 2023, el sector privado invirtió un 57 % más en I+D que antes de la crisis financiera de 2008. Sin embargo, este aumento se dio en un 21 % menos de empresas en 2023, lo que significa que menos empresas innovaban en comparación con datos anteriores ⁽⁴²⁾. Los resultados de la innovación son escasos en España, y las solicitudes de patentes presentadas en virtud del Tratado de Cooperación en materia de Patentes por cada mil millones de PIB (en EUR en paridad de poder adquisitivo o PPA) son de 1,1 %, muy por debajo de la media de la UE del

⁽⁴¹⁾ Como el Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI), dependiente del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, o ENISA (*Empresa Nacional de Innovación*), dependiente del Ministerio de Industria y Turismo.

⁽⁴²⁾ Cotec, «[Informe Cotec](#)», 2024.

2,8 % (véase el gráfico A3.2). Además, España se beneficiaría de la participación en el sistema de patente unitaria, ya que ofrece grandes ventajas para promover la innovación e impulsar la competitividad ⁽⁴³⁾.

Gráfico A3.2: **Resultados de innovación**



Fuente: Solicitudes de patentes presentadas en virtud del TCP por mil millones de PIB (en EUR PPA). Datos de PATSTAT de la OEP y datos de Eurostat sobre el PIB.

La estructura empresarial de España está muy fragmentada y consiste principalmente de pequeñas y medianas empresas (pymes) en sectores de baja tecnología como los servicios (turismo, comercio minorista, financieros) y el agroalimentario. El país ha experimentado un bajo crecimiento de la productividad durante varias décadas ⁽⁴⁴⁾. Según el Cuadro de indicadores de I+D industrial de la UE de 2024 ⁽⁴⁵⁾, solo hay 11 empresas españolas en la clasificación mundial (de 2 000 empresas). Su inversión total en I+D ascendió a 5 670 millones EUR, lo que representa el 0,45 % del total de I+D de todas las empresas incluidas en el cuadro de indicadores. En la clasificación EU-800, hay 22 empresas españolas que invierten un total de 5 900 millones EUR, lo que representa el 2,4 % del total de la EU-800. Los mayores inversores llevan a cabo sus actividades en el sector bancario (2 200 millones EUR), informático (1 100 millones EUR) y de las telecomunicaciones (785 millones EUR), lo que demuestra que España está más orientada a los servicios. Para hacer frente a la baja inversión privada en I+D, España

ha puesto en marcha iniciativas públicas a través de mecanismos de apoyo directo e indirecto que han experimentado cierto crecimiento desde 2017 (véase el cuadro A3.1). Sin embargo, los estudios muestran una falta de uso debido a las dificultades causadas por la importante carga burocrática para las empresas ⁽⁴⁶⁾. Por lo tanto, estas cuestiones deben evaluarse para garantizar la simplificación y un mejor aprovechamiento de estos regímenes.

España ha realizado avances significativos en la adopción de tecnologías digitales por parte de las pymes y en la adopción de tecnologías avanzadas por parte de empresas que contribuyen a sus objetivos de la Década Digital. Sin embargo, siguen siendo necesarios esfuerzos adicionales para garantizar una mayor adopción de tecnologías digitales ⁽⁴⁷⁾. La adopción de tecnologías digitales por parte de las empresas españolas avanza de forma constante, con unos resultados ligeramente superiores a la media de la UE en intensidad digital básica en el caso de las pymes (74,2 % frente al 73,9 %). El tamaño del sector de las TIC fue del 3,4 % en valor añadido bruto y su gasto en I+D representó el 16,81 % del gasto total en I+D en 2021 ⁽⁴⁸⁾. En cuanto a la adopción de tecnologías digitales avanzadas por parte de todas las empresas, el país también está avanzando, aunque sus resultados son inferiores a la media de la UE en inteligencia artificial (11,3 % frente al 13,5 %). Según datos de 2023, la utilización de la nube en España fue del 27,5 % (frente al 38,9 % en la UE), mientras que el análisis de datos fue del 38 % (frente al 33,2 % en la UE). Para apoyar la adopción y el desarrollo de tecnologías digitales, España ha realizado reformas e inversiones en el marco de su PRR, incluida la agenda España Digital. Además, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional realiza inversiones de valor añadido de 1 900 millones EUR para aprovechar los beneficios de la digitalización para las empresas, los

⁽⁴³⁾ Todavía se espera que España firme el Acuerdo sobre un Tribunal Unificado de Patentes o, como primer paso, entre en el marco de cooperación reforzada.

⁽⁴⁴⁾ OCDE, «[Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain](#)» [«Reactivación del crecimiento de la productividad ampliamente compartida en España»], 2024.

⁽⁴⁵⁾ Comisión Europea: Centro Común de Investigación, [Cuadro de indicadores de la inversión industrial en I+D de la UE de 2024](#).

⁽⁴⁶⁾ FEI e IND+I, abril de 2023, e [Informe Cotec](#), octubre de 2024.

⁽⁴⁷⁾ El programa estratégico de la Década Digital traza una ruta para la transformación digital de la UE que incluye compromisos concretos de los Estados miembros para alcanzar objetivos de manera común (por ejemplo, competitividad, resiliencia y soberanía) y objetivos digitales de aquí a 2030.

⁽⁴⁸⁾ [Tamaño del sector de las TIC](#) (datos más recientes de 2018); Eurostat e [I+D en el sector TIC](#) (datos de 2021).

organismos de investigación y las autoridades públicas. No obstante, España debe proseguir sus esfuerzos para apoyar la digitalización de las empresas, en particular para fomentar la adopción de tecnologías avanzadas con el fin de seguir impulsando la innovación.

Los vínculos entre ciencia y empresa son débiles a pesar de algunos avances recientes.

Las publicaciones científicas públicas y privadas conjuntas como porcentaje del número total de publicaciones (una medida de colaboración público-privada en ciencia) representan solo el 6,8 % del número total de publicaciones (por debajo de la media de la UE del 7,7 %). Un estudio en profundidad de la OCDE⁽⁴⁹⁾ proporcionó un diagnóstico claro de los principales retos persistentes, indicando deficiencias estructurales, normativas y de marco, que redundan en detrimento de la estimulación de la colaboración entre las empresas y el mundo académico. Algunas de las principales recomendaciones incluían: i) mejorar la gobernanza de los organismos públicos de investigación para que se basen más en el rendimiento; ii) aumentar el nivel de profesionalización de los servicios de intermediación del conocimiento; y iii) introducir medidas para apoyar mejor la inversión privada en I+D, lo que se confirma en estudios posteriores⁽⁵⁰⁾. El PRR de España, a través de los proyectos estratégicos para la recuperación y la transformación económicas, aborda algunos de estos retos en los ámbitos de la salud, el espacio, la automoción, la energía, la agricultura o los chips⁽⁵¹⁾. Estos proyectos son instrumentos de colaboración público-privada que reúnen a administraciones públicas, empresas y centros científicos tecnológicos para promover grandes proyectos en áreas estratégicas, con capacidad para impulsar el crecimiento económico, la innovación, el desarrollo industrial, el empleo y la

competitividad. Además, la Ley sobre empresas emergentes, de 2022, que forma parte del PRR, tiene por objeto mejorar las condiciones para el emprendimiento innovador, prestando especial atención a la cooperación entre las empresas y la ciencia⁽⁵²⁾. Uno de los principales objetivos es garantizar la seguridad jurídica y la transparencia para todas las partes interesadas, creando así un entorno propicio para las empresas emergentes basadas en la investigación. Además, el Gobierno español ha anunciado que actualizará su plan de transferencia y colaboración⁽⁵³⁾. A pesar de estas prometedoras medidas, España aún necesita desarrollar un conjunto más completo de medidas para ser más eficaz a la hora de impulsar la colaboración entre ciencia y empresa que mejore la transferencia de tecnología y la valorización del conocimiento.

Financiación de la innovación

La carga administrativa para acceder a la ayuda financiera a la innovación, en particular para las pymes, junto con la complejidad general debida a la fragmentación, sigue obstaculizando la innovación en España. El capital riesgo en porcentaje del PIB alcanzó 0,075 en 2023 (muy próximo a la media de la UE de 0,078). Sin embargo, estudios recientes muestran que unos obstáculos administrativos excesivos⁽⁵⁴⁾ dificultan un mejor acceso de las pymes a la financiación de I+i. Existen sistemas de acceso al capital riesgo, así como apoyo directo e indirecto a la I+D empresarial a través de subvenciones e incentivos fiscales, pero su complejidad dificulta el acceso de las pymes (véase el anexo 5). Sin embargo, las actuales medidas de apoyo deben mejorar e incluir otras actuaciones, como la formación en herramientas y metodología, junto con el asesoramiento y la gestión de proyectos de I+D para ayudar a desarrollar capacidades de I+D más allá de la ejecución de proyectos de I+D⁽⁵⁵⁾.

⁽⁴⁹⁾ OECD STI Policy Papers [Documentos de política sobre ciencia, tecnología e industria de la OCDE]. [Improving knowledge transfer and collaboration between science and business in Spain](#) [Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España] (diciembre de 2021), como parte del proyecto *Hoja de ruta para mejorar la cooperación entre universidades, investigación y empresa en España*, cofinanciado por la Unión Europea a través del programa de apoyo a las reformas estructurales (REFORM/IM2020/004).

⁽⁵⁰⁾ [Informe Fundación CYD, 2024](#). Capítulo 3.

⁽⁵¹⁾ Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica ([PERTE](#)).

⁽⁵²⁾ Ley española de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. ([Ley 28/2022](#)).

⁽⁵³⁾ El [plan de transferencia y colaboración fue aprobado en diciembre de 2022 y la ministra Morant anunció en 2024 que se actualizaría](#).

⁽⁵⁴⁾ Cotec, «[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Balance y propuestas de mejora](#)», octubre de 2024.

⁽⁵⁵⁾ FEI e IND+I, abril de 2023, y Cotec, septiembre de 2024.

Además, las empresas exigen una mejor coordinación de los marcos de apoyo europeos, nacionales y regionales para aumentar la eficacia de la colaboración público-privada ⁽⁵⁶⁾. En 2023, un porcentaje significativo de empresas españolas en comparación con la media de la UE (48 % frente a 22,2 %) también siguió señalando la normativa aplicable a las empresas como un obstáculo importante para las inversiones ⁽⁵⁷⁾.

de emprendimiento también se ofrece en la educación superior, por ejemplo, a través de cursos y programas de formación o tutoría. No obstante, para seguir reforzándola, podría centrarse más en el crecimiento ecológico y equitativo.

Talento innovador

Contar con una reserva de talento y capacidades adecuadas para la innovación siguen siendo un reto para España.

Los nuevos titulados en ciencia e ingeniería alcanzaron el 16,3 por mil de la población entre 25 y 34 años en 2022, por debajo de la media de la UE del 17,5 por mil. Sin embargo, los titulados en el ámbito de la informática se sitúan en el 5,3 por mil, cifra superior a la media de la UE del 3,6 por mil (véase el cuadro A3.1). En general, el número de titulados universitarios en disciplinas CTIM ha disminuido en más de seis puntos porcentuales en la última década (2013-2022). En cambio, en la UE ha aumentado en 1,2 puntos porcentuales ⁽⁵⁸⁾. Además, el número de investigadores empleados por el sector empresarial sigue siendo bajo, situándose en el 2,7 por mil de la población activa, menos de la mitad de la media de la UE del 5,6 (véase el cuadro A3.1). Esto apunta a que existen claros déficits en materia de talento innovador. En respuesta, a través del PRR, España ha adoptado medidas para hacer frente a la escasez de capacidades, especialmente las digitales y en el ámbito de las TIC (véase el anexo 12). Su éxito deberá evaluarse con el tiempo.

La educación en materia de emprendimiento está bien integrada en el sistema educativo español en todos los niveles educativos.

Las competencias en materia de emprendimiento están integradas en los planes de estudios escolares de manera global, desde la escuela primaria hasta la educación secundaria superior (tanto general como EFP). La educación en materia

⁽⁵⁶⁾ [EY Insights, 2024.](#)

⁽⁵⁷⁾ Según la encuesta del Grupo del Banco Europeo de Inversiones sobre inversión y financiación de la inversión.

⁽⁵⁸⁾ Capítulo 2 del Informe CYD, 2024.

Cuadro A3.1: Indicadores clave de innovación

Spain	2012	2017	2020	2021	2022	2023	2024	EU average (1)	USA
Headline indicator									
R&D intensity (gross domestic expenditure on R&D as % of GDP)	1.29	1.20	1.40	1.40	1.41	1.49	:	2.24	3.45
Science and innovative ecosystems									
Public expenditure on R&D as % of GDP	0.61	0.54	0.61	0.61	0.61	0.65	:	0.72	0.64
Scientific publications of the country within the top 10% most cited publications worldwide as % of total publications of the country	9.4	8.7	9.0	8.8	:	:	:	9.6	12.3
Researchers (FTE) employed by public sector (Gov+HEI) per thousand active population	3.5	3.7	4.0	4.1	4.1	4.3	:	4.2	:
International co-publications as % of total number of publications	41.8	48.9	49.4	49.2	49.6	51.0	:	55.9	39.3
R&D investment & researchers employed in businesses									
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP	0.68	0.66	0.78	0.78	0.79	0.84	:	1.49	2.70
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) performed by SMEs as % of GDP	0.32	0.30	0.36	0.35	0.33	:	:	0.40	0.30
Researchers employed by business per thousand active population	2.0	2.2	2.5	2.6	2.7	3.0	:	5.7	:
Innovation outputs									
Patent applications filed under the Patent Cooperation Treaty per billion of GDP (in PPS €)	1.6	1.3	1.6	1.4	1.1	:	:	2.8	:
Employment share of high-growth enterprises measured in employment (%)	10.05	22.26	15.42	:	:	:	:	12.51	:
Digitalisation of businesses									
SMEs with at least a basic level of digital intensity % SMEs (EU Digital Decade target by 2030: 90%)	:	:	:	:	67.52	:	74.15	72.91	:
Data analytics adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	:	:	38.01	40.94	33.17	:
Cloud adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	27.02	:	27.25	33.1	38.86	:
Artificial intelligence adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	7.67	:	9.18	11.31	13.48	:
Academia-business collaboration									
Public-private scientific co-publications as % of total number of publications	5.5	6.3	6.3	6.6	6.9	6.8	:	7.7	8.9
Public expenditure on R&D financed by business enterprises (national) as % of GDP	0.039	0.030	0.039	0.039	0.039	:	:	0.050	0.020
Public support for business innovation									
Total public sector support for BERD as % of GDP	:	0.183	0.231	0.244	0.249	:	:	0.204	0.251
R&D tax incentives: foregone revenues as % of GDP		0.101	0.128	0.145	0.139	0.138	:	0.102	0.141
BERD financed by the public sector (national and abroad) as % of GDP	0.110	0.083	0.102	0.100	0.110	:	:	0.100	0.110
Financing innovation									
Venture capital (market statistics) as % of GDP, total (calculated as a 3-year moving average)	0.024	0.042	0.050	0.075	0.082	0.075	:	0.078	:
Seed capital (market statistics) as % of GDP	7.4	3.5	6.9	5.3	5.4	4.0	:	7.3	:
Start-up stage funding share (% of total venture capital)	47.4	51.8	54.3	38.9	39.7	41.2	:	44.0	:
Later stage funding share (% of total venture capital)	45.2	44.6	38.8	55.8	55.0	54.8	:	48.7	:
Innovative talent									
New graduates in science and engineering per thousand population aged 25-34	12.6	15.7	15.5	16.8	16.3	:	:	17.5	:
Graduates in the field of computing per thousand population aged 25-34	1.9	3.2	3.6	4.8	5.3	:	:	3.6	:

(1) Media de la UE para el último año disponible o el año con el mayor número de datos por país.

Fuente: Eurostat, JRC, OCDE, Science-Metrix (base de datos Scopus), Invest Europe, Cuadro europeo de indicadores de la innovación.

La economía española continuó creciendo en 2024 y sus perspectivas son favorables al entorno empresarial, pese al contexto de incertidumbre mundial⁽⁵⁹⁾. No obstante, la productividad por hora trabajada en España se mantiene por debajo de la media de la UE. Los principales retos⁽⁶⁰⁾ para aumentar la productividad y mejorar el entorno empresarial son: reducir la carga administrativa; facilitar la expansión de las empresas; reforzar la innovación; fomentar la unidad de mercado (incluida la normalización a nivel autonómico); aumentar la integración con el resto del mercado único; mejorar el acceso a financiación no bancaria; reducir las restricciones normativas en los servicios profesionales y el comercio minorista; proporcionar personal cualificado; adoptar tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas; y aumentar la eficiencia del marco institucional. El 30 de julio de 2024, España creó el Consejo de la Productividad de España con objeto de analizar la evolución de la productividad y la competitividad en España.

La economía española fue muy dinámica en 2024, pero se necesita más inversión privada y pública para sostener el crecimiento. El crecimiento estuvo impulsado principalmente por los buenos resultados del turismo y las exportaciones de servicios, así como por el aumento del consumo público⁽⁶¹⁾. La inversión pública española⁽⁶²⁾ [apoyada por el Fondo de Recuperación y Resiliencia (MRR)] ha aumentado significativamente en los últimos cinco años (2020: 0,0 % a 2024: 0,74 %), pero continúa por debajo de la media de la UE (1,3 %). La inversión privada⁽⁶³⁾ también ha sido inferior a la media de la UE en los últimos cinco años (3,5 % frente a la media de la UE del 4,0 %). Esta tendencia a la baja de la inversión privada tiene consecuencias negativas para el clima empresarial. Para aumentar la inversión, España necesita una mayor coordinación y simplificar el marco normativo.

⁽⁵⁹⁾ Banco de España, «Retos de la economía española».

⁽⁶⁰⁾ Encuesta de inversión de la OCDE sobre España (2023).

⁽⁶¹⁾ FMI, «Article IV Consultation. Spain» [«Consulta con arreglo al artículo IV. España»], 2024.

⁽⁶²⁾ AMECO.

⁽⁶³⁾ AMECO.

La incertidumbre, la falta de personal cualificado y la normativa aplicable a las empresas siguen siendo los principales obstáculos a la inversión de las empresas⁽⁶⁴⁾. Según la Encuesta de Inversión del BEI de 2024, existe incertidumbre sobre el futuro (82 % frente a la media de la UE del 79 %), la disponibilidad de personal cualificado (78 % frente a la media de la UE del 77 %) y la normativa aplicable a las empresas (78 % frente a la media de la UE del 66 %). Según la encuesta de coyuntura (BCS, por sus siglas en inglés) de DG ECFIN, el porcentaje de empresas que se enfrentan a escasez de mano de obra⁽⁶⁵⁾ está aumentando (7,8 % en 2024 frente al 6,6 % en 2023), pero sigue siendo muy inferior a la media de la UE del 20,2 % (véase el anexo sobre el mercado laboral). El porcentaje de empresas españolas que se enfrentan a limitaciones de suministro de materiales está disminuyendo (8,1 % en 2024 frente al 13,6 % en 2023) y es inferior a la media de la UE (10 %).

Menos empresas en España que en el resto de la UE consideran que los precios de la energía, el transporte y las infraestructuras digitales son barreras a la inversión. Según la Encuesta del BEI sobre inversión⁽⁶⁶⁾, el 68 % de las empresas españolas cree que los precios de la energía constituyen una barrera (frente a la media de la UE del 77 %). El 50 % de las empresas españolas cree que las infraestructuras de transporte constituyen una barrera para la inversión (frente a la media de la UE del 45 %). El 39 % de las empresas españolas cree que la infraestructura digital es una barrera para la inversión (frente a la media de la UE del 41 %). España ha realizado esfuerzos considerables para avanzar en infraestructuras digitales y de transporte y su plan de recuperación y resiliencia (PRR) cuenta con inversiones pertinentes en estos ámbitos.

La implantación activa de infraestructuras de conectividad por parte de España le permitió prácticamente cumplir los objetivos de la UE en materia de cobertura de redes de

⁽⁶⁴⁾ BEI, Encuesta del BEI sobre inversión 2024.

⁽⁶⁵⁾ Encuesta de coyuntura de 2024. DG ECFIN.

⁽⁶⁶⁾ BEI, Encuesta del BEI sobre inversión 2024.

muy alta capacidad, FTTP y 5G en 2024. En 2023, las coberturas de redes de muy alta capacidad, FTTP y 5G de España fueron del 96,3 %, el 95,2 % y el 92,3 %, respectivamente (las tres por encima de las medias de la UE del 78,8 %, el 64,0 % y el 89,3 %).

La sensibilización en materia de ciberseguridad de las empresas españolas está aumentando. Los incidentes de seguridad relacionados con las TIC fueron del 3,6 % en 2022 y se mantuvieron sin cambios en 2024, situándose por encima de la media de la UE del 3,4 %. El 89,9 % de las empresas aplicaron medidas de seguridad, pero solo el 57,1 % de las empresas informó a sus empleados de sus obligaciones en materia de seguridad de las TIC (ligeramente por debajo de la media de la UE del 59,9 %) ⁽⁶⁷⁾.

La proporción de pymes españolas afectadas por la morosidad sigue siendo motivo de preocupación. En 2023, el porcentaje de pymes españolas que sufrieron retrasos en los pagos fue inferior a la media de la UE. En concreto, el 41,2 % de las pymes españolas, frente a la media de la UE del 48,6 %. No obstante, se produjo un ligero aumento con respecto a 2022, cuando el 36,5 % de las pymes españolas sufrieron retrasos en los pagos.

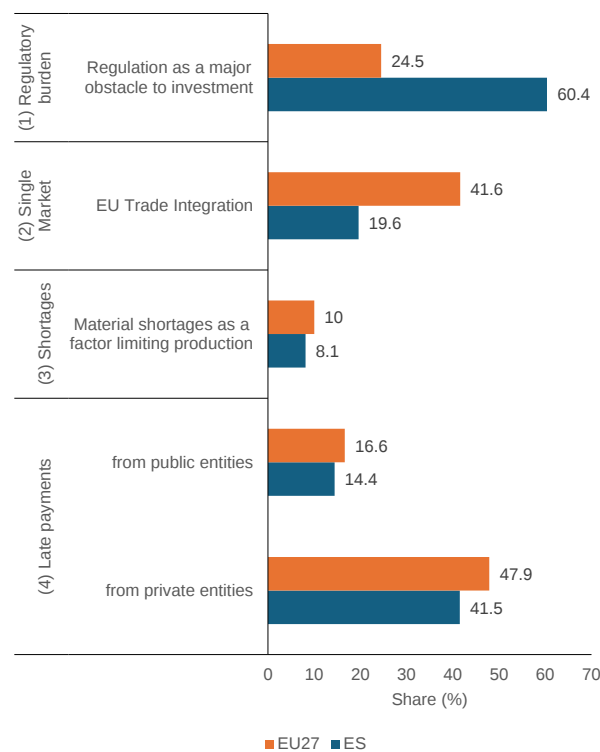
La brecha de pagos entre empresas en 2024 aumentó ligeramente respecto de 2023. Actualmente es de 17,6 días (por encima de la media de la UE de 15,5 días) ⁽⁶⁸⁾. El plazo medio de pago en el sector privado en 2023 fue de 70 días (3 días más que la estimación realizada para 2022 y lejos de los 60 días permitidos por la Ley 15/2010). Es más probable que las grandes empresas sean más lentas en el pago (59 %) y solo el 26 % de ellas pagan dentro del plazo legal de 60 días ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁷⁾ [ICT security in enterprises - Statistics Explained](#) [Seguridad de las TIC en las empresas. Estadísticas explicadas]

⁽⁶⁸⁾ [Intrum, Informe de pagos.](#)

⁽⁶⁹⁾ [Plataforma Multisectorial de la Morosidad.](#)

Gráfico A4.1: **Facilitar la actividad económica: indicadores seleccionados.***



Porcentaje de (1) empresas, (2) media de las exportaciones e importaciones dentro de la UE en el PIB, (3) empresas, (4) pymes.

* Los datos del cuarto trimestre sobre la integración comercial aún no están disponibles.

Fuentes: (1) El del BEI, (2) Eurostat, (3) BCS del ECFIN, (4) encuesta SAFE.

La brecha de pago del sector público ha disminuido ligeramente, pero se mantiene por encima de la media de la UE (15,7 días frente a 15,2). El 30 de abril de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 439/2024 [de conformidad con la Ley «Crea y Crece», que forma parte del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR)]. Este Real Decreto creó un nuevo Observatorio Estatal de la Morosidad Privada ⁽⁷⁰⁾. Se calcula que esto beneficiará a un número significativo de empresas, en particular a las pymes ⁽⁷¹⁾.

El mercado laboral español tiene un alto nivel de polarización de las capacidades, con una persistente inadecuación de estas. España tiene una de las tasas de sobrecualificación más elevadas de la UE, lo que

⁽⁷⁰⁾ [Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.](#)

⁽⁷¹⁾ [Ministerio de Industria y Turismo: El Gobierno crea el Observatorio Estatal de Morosidad Privada.](#)

indica un desajuste entre las necesidades del mercado laboral y la oferta educativa. La elevada proporción de estudiantes con bajo rendimiento en matemáticas, aunque inferior a la media de la UE, y la baja proporción de alumnos con mejores resultados en la encuesta PISA de 2022 ⁽⁷²⁾ pueden poner en peligro la productividad y la competitividad futuras. El número de titulados en educación superior sigue aumentando de manera constante ⁽⁷³⁾.

Obstáculos normativos y administrativos

Una gran mayoría de las empresas españolas considera que la normativa ha sido un obstáculo importante para la inversión ⁽⁷⁴⁾. España es uno de los Estados miembros con el mayor porcentaje de empresas que señalan que la normativa es un obstáculo importante para la inversión (60,4 % en 2024 frente a la media de la UE del 24,5 %) ⁽⁷⁵⁾. España ha aprobado varias leyes ⁽⁷⁶⁾ para reducir los obstáculos financieros y administrativos al desarrollo de las empresas. La Ley «Crea y Crece» ⁽⁷⁷⁾ y la Ley de empresas emergentes (en el marco del PRR) introdujeron incentivos para la creación y el crecimiento de las empresas, incluidas las innovadoras (véase el anexo sobre innovación en las empresas) ⁽⁷⁸⁾.

La tasa de registro de empresas en España disminuyó ligeramente en 2022, repuntó en 2023 y llegó a su máximo en 2024. En comparación con 2021 (con un índice de base igual a 100), la tasa de registro descendió a 98,7 en 2022. Sin embargo, aumentó a 107,4 en 2023 y a 117,6 en 2024. Este crecimiento superó

significativamente la media de la UE, que se situó en 103 en 2024 ⁽⁷⁹⁾.

España cuenta con un marco de insolvencia relativamente eficiente. La Ley Concursal de 2022 ⁽⁸⁰⁾ reformó el marco de los procedimientos de insolvencia y los planes de reestructuración para favorecer los acuerdos extrajudiciales y la agilidad para reaccionar ante situaciones de dificultades financieras ⁽⁸¹⁾. Según ASPAC ⁽⁸²⁾, la reforma, que trajo consigo cambios clave en la reestructuración de las empresas y en la administración de las microempresas, ha logrado avances significativos, aunque persisten importantes retos. (véase el anexo sobre mercados de capitales, estabilidad financiera y acceso a la financiación).

El mercado interior

La integración en la UE ofrece a las empresas españolas (especialmente a las pymes) oportunidades de crecimiento al permitirles aprovechar mejor el mercado único. Las empresas españolas se ven beneficiadas por menores obstáculos a la entrada y la expansión del comercio que la media de la OCDE, lo que facilita el comercio internacional y el intercambio económico ⁽⁸³⁾.

España puede profundizar su participación en el mercado único de la UE. La diferencia significativa entre el comercio intracomunitario de España del 15 % ⁽⁸⁴⁾ (ratio volúmenes comerciales/PIB) y la media de la UE del 43 % indica una oportunidad para las empresas españolas de aumentar su participación en el mercado único de la UE e impulsar el crecimiento económico, la competitividad y la prosperidad. Varios factores pueden explicar esta baja tasa de integración: el lento crecimiento de la

⁽⁷²⁾ «PISA 2022 Results - The State of Learning and Equity in Education en.pdf» [«Resultados PISA 2022, El estado del aprendizaje y la equidad en la educación»], p. 28.

⁽⁷³⁾ ETM 2024 key findings from the country reports.docx [«principales conclusiones de los informes por país»]

⁽⁷⁴⁾ BEI, Encuesta del BEI sobre inversión 2024.

⁽⁷⁵⁾ Cálculo de la Comisión basado en la encuesta del BEI sobre inversión de 2024.

⁽⁷⁶⁾ Spain OECD Economic Survey 2023 5b50cc51-en.pdf [«Encuesta Económica de la OCDE sobre España 2023»].

⁽⁷⁷⁾ BOE que incluye la Ley Crea y Crece.

⁽⁷⁸⁾ BOE que incluye la Ley de empresas emergentes.

⁽⁷⁹⁾ Eurostat, Registro de empresas.

⁽⁸⁰⁾ Disposición 14580 del BOE n.º 214 de 2022.

⁽⁸¹⁾ Spain OECD Economic Survey 2023 5b50cc51-en.pdf [«Encuesta Económica de la OCDE sobre España 2023»].

⁽⁸²⁾ ASPAC, «Ley concursal. Retos pendientes».

⁽⁸³⁾ Spain PMR country note.pdf [«Nota de país sobre PMR de España»].

⁽⁸⁴⁾ Eurostat.

productividad; el pequeño tamaño de las empresas; las capacidades educativas; el papel menor de la innovación y el capital tecnológico; la confianza en las instituciones; y el gran tamaño del mercado español ⁽⁸⁵⁾.

Las exportaciones españolas se han disparado desde 2008 ⁽⁸⁶⁾. Entre 2008 y 2023, las exportaciones españolas crecieron del 26 % al 39 % del PIB. En 2023, las exportaciones de mercancías representaron el 68 % del total de las ventas en el extranjero y el 26,4 % del PIB. Las exportaciones de servicios crecieron de forma aún más acusada. Entre 2008 y 2023, aumentaron un 66 % y su ratio con respecto al PIB pasó del 8,2 % al 12,5 %. Este aumento se debió al fuerte crecimiento de las exportaciones tanto de servicios de viaje como de servicios no relacionados con los viajes. En 2024, el número total de turistas internacionales alcanzó un nivel récord de casi 93,8 millones ⁽⁸⁷⁾, que gastaron alrededor de 126 000 millones EUR, lo que confirma que España es un destino turístico de primer orden.

España puede mejorar la transposición de las normas del mercado único a la legislación nacional ⁽⁸⁸⁾. La transposición por parte de España de las directivas del mercado único a la legislación nacional está muy por debajo de la media de la UE. El porcentaje de todas las directivas no transpuestas en 2024 en España fue del 1,8 % (frente al 0,8 % en la UE) y el retraso medio en la transposición de dichas directivas en España fue de 18,7 meses (frente a 11,9 meses en la UE) ⁽⁸⁹⁾. El déficit de conformidad (el porcentaje de directivas transpuestas incorrectamente) también es elevado en España, con un 1,2 % (la media de la UE es del 0,9 %). Tanto el número como la duración de los procedimientos de infracción del mercado único pendientes en España fueron muy superiores a la media de la UE en 2024. España ocupa el puesto

27.º de los 27 Estados miembros en ambos indicadores.

El centro SOLVIT ⁽⁹⁰⁾ de España es un centro activo de la red SOLVIT que funciona correctamente. En 2024, SOLVIT España resolvió el 86,4 % de los problemas a los que se enfrentaban los ciudadanos de la UE en España (frente a la media de la UE del 85 %).

España cuenta con un marco regulador bastante favorable a la competencia con mejores resultados que la media de la OCDE ⁽⁹¹⁾. Sin embargo, el notariado podría beneficiarse de la reducción de los obstáculos a la competencia, ya que ocupa el puesto 25 de los 43 países participantes en la encuesta de la OCDE. Según el indicador del efecto restrictivo de la Comisión Europea ⁽⁹²⁾, los ingenieros civiles y los guías turísticos tienen que superar mayores obstáculos que la media de la UE. Los obstáculos para los ingenieros civiles se refieren a los requisitos para obtener la autorización del colegio profesional para determinados proyectos. Los obstáculos para los guías turísticos se derivan de las diferencias en las normativas autonómicas.

España es uno de los países de la UE con un marco normativo del comercio minorista más restrictivo. En 2022, su puntuación en el indicador del efecto restrictivo sobre el comercio minorista ⁽⁹³⁾ (RRI, por sus siglas en inglés) de 2,92 superó la mediana de la UE de 1,70. Este entorno restrictivo fue especialmente pronunciado en el pilar operativo, en el que España obtuvo una puntuación de 2,60 (significativamente superior a la de la UE de 1,20), en parte debido a la limitada flexibilidad en los horarios de apertura de las tiendas y a la existencia de impuestos específicos para el comercio minorista. Así lo confirma el indicador de regulación del mercado de productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE ⁽⁹⁴⁾, que

⁽⁸⁵⁾ [Banco de España](#).

⁽⁸⁶⁾ [Banco de España](#).

⁽⁸⁷⁾ [Instituto Nacional de Estadística, INE](#).

⁽⁸⁸⁾ [Datos del país: España |Single Market and Competitiveness Scoreboard](#) [«Cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad»].

⁽⁸⁹⁾ [Datos del país: España |Single Market and Competitiveness Scoreboard](#) [«Cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad», página no disponible en español].

⁽⁹⁰⁾ [Datos del país: España |Single Market and Competitiveness Scoreboard](#) [«Cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad», página no disponible en español].

⁽⁹¹⁾ [Spain PMR country note.pdf](#) [«Nota de país sobre PMR de España»].

⁽⁹²⁾ [COM\(2021\) 385 final, Comunicación sobre recomendaciones de 2017 para la reforma de la regulación de los servicios profesionales](#).

⁽⁹³⁾ RRI de España en 2022 [Microsoft Power BI](#).

⁽⁹⁴⁾ [Spain PMR country note.pdf](#) [«Nota de país sobre PMR de España»].

pone de relieve que el mercado minorista español es muy restrictivo; Los obstáculos normativos a la competencia en España podrían reducirse en la distribución y en la venta minorista en el sector de los medicamentos con el fin de aumentar la competencia y beneficiar a los consumidores. El Gobierno, las comunidades autónomas y las administraciones locales han aprobado un plan de acción para 2025 (en el marco del «Régimen 20») con el fin de eliminar las barreras burocráticas para las empresas. El plan incluye medidas para reducir los obstáculos en ámbitos como la autorización para establecer puntos de venta al por menor.

Contratación pública

España ha tomado medidas para promover la contratación pública sostenible, pero son necesarios esfuerzos adicionales para integrar plenamente las prácticas de contratación ecológica. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) de España ha publicado un manual para promover la inclusión de criterios de sostenibilidad en la contratación pública ⁽⁹⁵⁾. La sostenibilidad es crucial para transformar la contratación pública en España. La aplicación de la contratación pública sostenible permitirá al Gobierno español reducir su impacto ambiental y fomentar la innovación y la competitividad.

⁽⁹⁵⁾ [«Manual para la contratación pública ecológica de la Administración General del Estado».](#)

Cuadro A4.1: Facilitar la actividad económica: indicadores.

Spain							
POLICY AREA	INDICATOR NAME	2020	2021	2022	2023	2024	EU-27 average
Investment climate							
Shortages	Material shortage, firms facing constraints, % ¹	7.1	17.2	26.4	13.6	8.1	10.0
	Labour shortage, firms facing constraints, % ¹	4.4	4.5	7.7	6.6	7.8	20.2
	Vacancy rate, vacant posts as a % of all available ones (vacant + occupied) ²	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7	2.3
Infrastructure	Transport infrastructure as an obstacle to investment, % of firms reporting it as a major obstacle ³	35.1	41.8	32.6	23.5	27.5	13.4
	VHCN coverage, % ⁴	-	93.8	93.3	96.3	-	78.8
	FTTP coverage, % ⁴	-	88.9	91.0	95.2	-	64.0
	5G coverage, % ⁴	-	58.9	82.3	92.3	-	89.3
Reduction of regulatory and administrative barriers							
Regulatory environment	Impact of regulation on long-term investment, % firms reporting business regulation as a major obstacle ³	63.6	64.1	53.0	47.8	60.4	24.5
Late payments	Payment gap - corporates B2B, difference in days between offered and actual payment ⁵	21.3	12.5	16.3	15.2	17.6	15.6
	Payment gap - public sector, difference in days between offered and actual payment ⁵	23.9	11.2	22.0	16.9	15.7	15.1
	from public or private entities in the last 6 months	40.6	33.9	36.4	41.2	-	-
	Share of SMEs experiencing late payments, % ⁶ from private entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	41.5	47.9
	from public entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	14.4	16.6
Single Market							
Integration	EU trade integration, % (Average intra-EU imports + average intra EU exports)/GDP ²	16.8	18.8	21.2	20.2	19.6	41.6
	EEA Services Trade Restrictiveness Index ⁷	0.036	0.036	0.036	0.036	0.042	0.050
Compliance	Transposition deficit, % of all directives not transposed ⁸	1.9	2.2	2.5	1.3	1.8	0.8
	Conformity deficit, % of all directives transposed incorrectly ⁸	1.3	1.0	1.3	1.3	1.2	0.9
	SOLVIT, % resolution rate per country ⁸	87.1	79.5	85.4	88.0	86.4	84.9
	Number of pending infringement proceedings ⁸	58.0	49.0	46.0	44.0	42.0	24.4
Public procurement							
Competition and transparency in public procurement	Single bids, % of total contractors ^{**8}	28	27	28	33	33	-
	Direct awards, % ^{**8}	15	12	10	9	8	7.0

* Cambio de metodología en 2024: notificación de la morosidad de entidades públicas y privadas por separado.

** Los datos sobre las ofertas únicas para 2024 son provisionales y están sujetos a revisión. Téngase en cuenta que en la actualidad faltan aproximadamente el 18 % de los datos totales, lo que puede afectar a la exactitud y exhaustividad de la información. Debido a la falta de datos, la media de la UE de datos sobre adjudicaciones directas se calcula sin Rumanía.

Fuentes: (1) BCS del ECFIN, (2) Eurostat, (3) EI del BEI, (4) Informe de país de la Década Digital, (5) Intrum Payment Report, (6) encuesta SAFE, (7) OCDE, (8) hasta 2023: Single Market and Competitiveness Scoreboard 2024 [Cuadro de indicadores del mercado único y la competitividad]; Public procurement data space (PPDS) [Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública].

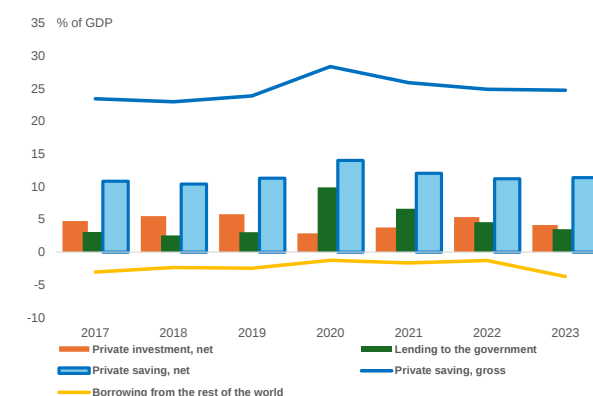
En un contexto de ahorro interno sostenido y elevado, la economía española goza de un buen potencial para el desarrollo del mercado de capitales, así como de sectores financieros bancarios y no bancarios bien desarrollados y estables. La economía española depende en gran medida de los bancos, con un desarrollo limitado de los mercados de capitales, especialmente en comparación con otros países de la UE. La mayoría de las empresas españolas dependen de la financiación bancaria más que de los mercados de capitales. El ahorro de los hogares también es inferior a la media de la UE y se mantiene principalmente en depósitos y bienes inmuebles. Los mercados de capitales siguen siendo comparativamente pequeños en términos de capitalización y volúmenes negociados. Los hogares españoles invierten sus ahorros de manera conservadora, ya que los instrumentos financieros constituyen solo una pequeña parte de su patrimonio. La cartera de inversión de los inversores institucionales nacionales se centra en valores distintos de acciones y participaciones en fondos de inversión. En los últimos años, el capital inversión y el capital riesgo han sido más activos, con la creación de muchas entidades nuevas en España. Sin embargo, los mercados locales de capital riesgo y de expansión aún no están suficientemente desarrollados para satisfacer todas las necesidades de financiación de las empresas innovadoras. El plan de recuperación y resiliencia (PRR) de España incluye medidas para apoyar la financiación de las empresas emergentes y el desarrollo de los mercados de capitales.

Disponibilidad y utilización del ahorro interno

La economía española invierte internamente la mayor parte de su ahorro neto. De 2014 a 2023, la ratio de ahorro privado, tras deducir el consumo de capital fijo, se situó por término medio en el 11,6 % del PIB, alcanzando un máximo del 14 % en 2020 (véase el gráfico A3.1). La ratio de inversión privada neta, que representa la contribución neta del sector privado a la acumulación de capital en la economía, registró una media del 4,3 % del PIB durante el período decenal de referencia y alcanzó el 5,8 % en 2019. Al mismo tiempo, durante el mismo período, el

Gobierno ha registrado déficits presupuestarios recurrentes y considerables, que durante el período 2014-2023 ascendieron, por término medio, a un déficit presupuestario del 4,9 %. Independientemente de estos déficits presupuestarios de las administraciones públicas, la diferencia sostenida y positiva entre el ahorro interno neto y la inversión neta dio lugar a una capacidad de financiación neta estructural por parte de España a economías extranjeras que alcanzó una media del 2,4 % del PIB durante el período 2014-2023, con un máximo del 3,7 % en 2023. Así pues, la mayor parte del ahorro neto de España se ha invertido a nivel nacional (para financiar la inversión privada o la deuda pública), mientras que una proporción comparativamente menor se utilizó para financiar proyectos en el extranjero.

Gráfico A5.1: Saldo ahorro neto / inversión

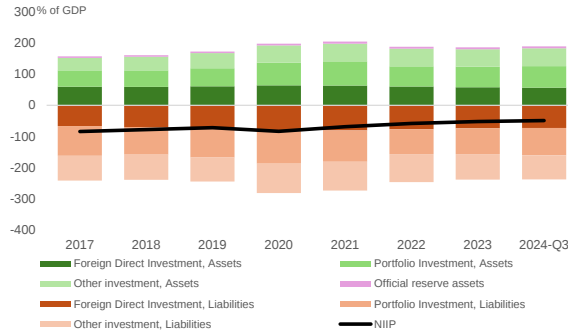


Fuente: AMECO.

Si bien la economía española ha acumulado activos exteriores significativos, las inversiones más importantes procedentes del extranjero han dado lugar a una posición de inversión internacional neta negativa. A partir del tercer trimestre de 2024, los activos totales en poder de extranjeros alcanzaron el 189 % del PIB, mientras que los pasivos frente a extranjeros se situaban en casi el 238 % del PIB, lo que dio lugar a una posición de inversión internacional neta (PIIN) equivalente al - 48,4 % del PIB (véase el gráfico A5.2). El volumen de activos exteriores oficiales de reserva, que ascendió al 6,2 % del PIB, fue el único factor que contribuyó positivamente a la PIIN. Todas las categorías de inversión contribuyeron en una medida similar a la PIIN negativa. Las inversiones de cartera netas, que se ven directamente afectadas por la volatilidad de los precios de las valoraciones de las acciones, se situaron en el - 18 % del PIB en el tercer trimestre

de 2024, mientras que la inversión extranjera directa neta se situó en el 16 %. El volumen neto de otras inversiones ascendió a casi el – 21 % del PIB al mismo tiempo. Aunque la economía española parece estar bien integrada en los flujos internacionales de capital como fuente de capital extranjero, el país sigue siendo un importador neto de capital en todas las categorías de inversión.

Gráfico A5.2: Posición de la inversión internacional

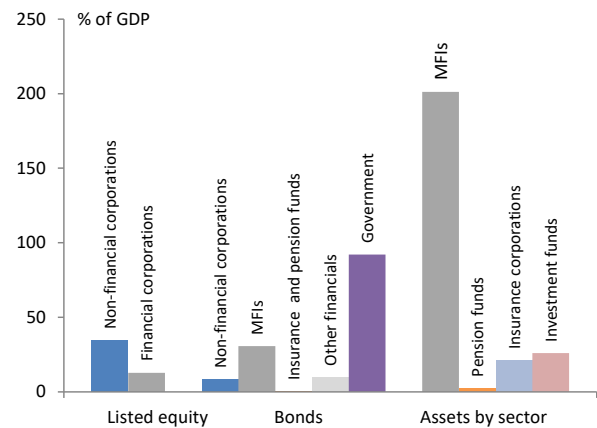


Fuente: BCE.

Estructura de los mercados de capitales y tamaño del sector financiero

La economía española destaca por tener uno de los mercados de capitales nacionales con potencial de crecimiento en la UE. La capitalización bursátil de las acciones cotizadas alcanzó el 47 % del PIB a finales de 2023 (véase el gráfico A5.3), muy por debajo de la media de la UE del 67 % del PIB. Al mismo tiempo, las sociedades no financieras representaron el 73 % de dicha capitalización, lo que implica que el mercado bursátil español está orientado en gran medida a financiar el segmento no financiero de la economía real. El volumen pendiente de las obligaciones alcanzó casi el 141 % del PIB al final de 2023, lo que está en consonancia con la media de la UE. Los bonos emitidos por el Gobierno y las instituciones financieras monetarias (IFM) representaron casi el 66 % y el 22 % del total, respectivamente.

Gráfico A5.3: Mercados de capitales e intermediarios financieros



Fuente: BCE, AESPJ, AMECO.

Si bien el sector financiero español sigue estando dominado por los bancos, los intermediarios financieros no bancarios también desempeñan un papel importante. Partiendo del 256 % del PIB en 2020, el tamaño del sector bancario disminuyó constantemente hasta el 201 % del PIB en 2023, aún por debajo de la media de la UE del 257 %. Varios grandes grupos bancarios españoles (en particular Santander y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) realizan importantes operaciones internacionales, en particular en América Latina, el Reino Unido y Turquía. El sector bancario español es predominantemente de propiedad nacional (casi el 95 % en 2023), y las cinco principales entidades crediticias poseen casi el 70 % del total de los activos del sector bancario.

Los sectores de seguros y fondos de pensiones, con activos totales de casi el 21 % del PIB y el 11 % del PIB a finales de 2023, desempeñan un papel menos importante en la intermediación no bancaria. Los fondos de inversión también desempeñan un papel, aunque sus activos totales cayeron alrededor de 4 puntos porcentuales, hasta casi el 26 % del PIB entre 2021 y 2023 (véase la sección sobre inversores institucionales).

Resiliencia del sector bancario

El sector bancario español está bien capitalizado y presenta una buena resiliencia frente a los riesgos. La capitalización del sector bancario solo mejoró ligeramente en 2024, a

pesar de los muy elevados beneficios. Como consecuencia de la favorable evolución de la rentabilidad, los bancos españoles optaron por el reparto de dividendos y la recompra de acciones. La ratio de capital de todo el sistema se situó en el 17,4 % en el tercer trimestre de 2024, por debajo de la media de la UE (20,1 %). En el mismo período, el sector bancario español notificó una ratio de capital de nivel 1 ordinario (CET1) consolidada del 13,3 %, la más baja de la UE. Las entidades de crédito menos significativas en España siguieron teniendo ratios de capital más elevadas que las entidades de crédito significativas. En general, la capitalización de los bancos españoles se ajusta a su modelo de negocio y se sitúa por encima de los requisitos de capital y las directrices de supervisión. Según la prueba de resistencia de la ABE de 2023⁽⁹⁶⁾, las entidades españolas participantes obtuvieron mejores resultados que el agregado de la UE, ya que experimentaron un impacto negativo comparativamente menor en un escenario adverso y mostraron una mayor capacidad para generar ingresos de capital en la hipótesis de referencia. Los grupos bancarios en España han emitido valores admisibles para el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL). En comparación con el objetivo vinculante medio del MREL (incluidos los requisitos combinados de colchón) a 1 de enero de 2024 del 27,4 % del importe total de exposición al riesgo, todos los bancos de España cumplen sus objetivos finales del MREL ⁽⁹⁷⁾.

A pesar de un cierto deterioro, los balances de las entidades de crédito muestran una sólida calidad de los activos. Respaldada por la disminución de la proporción de activos deteriorados en la cartera de préstamos, debido a las ventas normales de préstamos dudosos por parte de los bancos y al repunte de los nuevos préstamos, la ratio agregada de préstamos dudosos disminuyó hasta el 2,6 % en el tercer trimestre de 2024 (ligeramente por encima de la media de la UE del 1,9 %). A pesar del aumento general de las quiebras en los tres últimos años, la ratio de préstamos dudosos de las empresas ha seguido una senda descendente y alcanzó el 3,6 % en el tercer trimestre de 2024, en general en

consonancia con la media de la UE. La proporción de préstamos que se han deteriorado significativamente en la calidad crediticia (fase 2) con arreglo a la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 9 se ha mantenido prácticamente estable y fue la segunda más baja de la UE a finales de 2024. Al mismo tiempo, la ratio de cobertura agregada de los préstamos dudosos de los bancos por las disposiciones existentes ha aumentado gradualmente hasta el 43,8 % en el tercer trimestre de 2024, por encima de la media de la UE (42,1 %).

Los bancos españoles mantienen posiciones de liquidez muy fuertes, con emisiones sostenidas de obligaciones. Los bancos están expuestos a un riesgo muy bajo de financiación de liquidez y muestran una excelente adecuación de plazo entre activos y pasivos. Todas las entidades de crédito españolas tienen ratios de cobertura de liquidez muy por encima de los mínimos normativos. Las entidades de crédito se han beneficiado del aumento de los depósitos a plazo y de la emisión de valores distintos de acciones, mientras que el endurecimiento monetario por parte del BCE dio lugar a una caída de los saldos en efectivo en los bancos centrales.

Resiliencia de los intermediarios financieros no bancarios

El sector de los seguros español ha mantenido la resiliencia y la rentabilidad. Las primas brutas devengadas experimentaron un crecimiento anual significativo en 2023, impulsado por el dinamismo de la economía española y por un entorno más normalizado de tipos de interés. Los buenos resultados recientes del sector de los seguros de vida se han visto impulsados por las políticas oficiales de tipos de interés, que han beneficiado especialmente a las compañías de seguros de vida vinculadas al ahorro. El mercado de seguros y reaseguros de vida español está dominado por las rentas y los productos de ahorro tradicionales con garantías de inversión, que son más atractivos para los clientes cuando los tipos de interés son elevados. Las compañías de seguros españolas mantienen un nivel global adecuado de capitalización, con un capital de solvencia obligatorio medio de casi el 242 %, ligeramente inferior a la media de la UE, con ratios relativamente inferiores en el segmento de

⁽⁹⁶⁾ Véase la [prueba de resistencia a escala de la UE de 2023](#), julio de 2023.

⁽⁹⁷⁾ Para más información, véase el [cuadro de indicadores MREL de la Autoridad Bancaria Europea, cuarto trimestre de 2023](#).

seguros y reaseguros de vida. Sin embargo, persisten riesgos de corrección a la baja, dada la elevada incertidumbre existente en el entorno macrofinanciero. Como nota positiva, España se encuentra entre los Estados miembros de la UE con deficiencias relativamente limitadas en materia de protección de los seguros para los peligros naturales ⁽⁹⁸⁾.

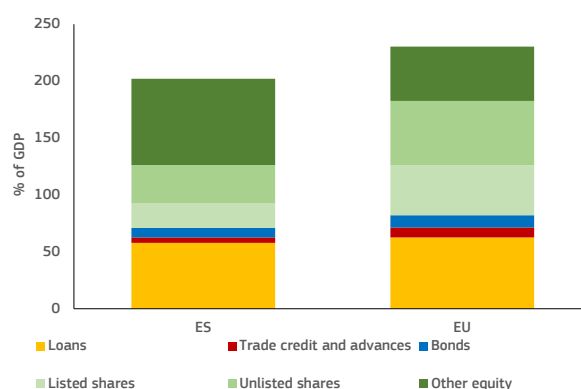
Fuentes de financiación empresarial y papel de los bancos

En general, las empresas españolas dependen en mayor medida de la financiación de los bancos y menos de los mercados de capitales que sus homólogos europeos. Esto se debe en parte a la estructura predominante de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en España, muchas de las cuales están organizadas como sociedades de responsabilidad limitada. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 99 % de todas las empresas del país están clasificadas como pymes, que emplean a más de dos tercios de la mano de obra española y generan casi tres quintas partes del valor añadido total de la economía. Sin embargo, los niveles de productividad de estas pymes son comparativamente bajos, y una parte significativa se enfrenta a limitaciones de financiación que les impiden realizar las inversiones que necesitan para crecer ⁽⁹⁹⁾. Más concretamente, a finales de 2023, la financiación bancaria a través de préstamos representaba el 28,6 % de todas las fuentes de financiación de las sociedades no financieras en España, mientras que las acciones cotizadas y los bonos solo representaban el 15 %. Esto contrasta con las medias de la UE del 27,2 % de la financiación bancaria a través de préstamos y del 23,8 % a través de acciones cotizadas y bonos. El nivel global de financiación de las sociedades no financieras fue del 202 % del PIB en España y del 230,3 % del PIB por término medio en la UE (véase el gráfico A5.4).

La financiación externa desempeña un papel relativamente importante y, en general, las

empresas españolas pueden satisfacer sus necesidades de inversión. Según la Encuesta del BEI sobre inversión de 2024 ⁽¹⁰⁰⁾, el 62 % de las necesidades de las empresas españolas se cubren mediante financiación interna, por debajo de la media de la UE del 66 %. Al mismo tiempo, solo el 13 % de las empresas que respondieron a esta encuesta afirmaron que creían que sus actividades de inversión en los tres últimos años eran inferiores a las necesarias. Esta cifra es ligeramente mejor que la media de inversión percibida en la UE (14 %), lo que sugiere que en España solo existe un déficit de financiación limitado en relación con la demanda de inversión. Sin embargo, este puede no ser el caso de las empresas con capacidad limitada para la financiación interna, como las empresas emergentes innovadoras.

Gráfico A5.4: **Composición de la financiación de las sociedades no financieras en % del PIB**



La suma de los pasivos de las sociedades no financieras solo refleja el total de los pasivos de las sociedades no financieras considerados. Período de referencia 2023.

Fuente: Eurostat.

El sector bancario desempeña un papel importante en la financiación de la economía española. El sector bancario español es principalmente de propiedad nacional y se caracteriza por una concentración significativa. Varios grandes grupos bancarios españoles tienen importantes actividades internacionales, y operan en América Latina, el Reino Unido y Turquía. El sector sigue siendo resiliente, con una buena liquidez y una sólida rentabilidad, cerca de los niveles medios de la UE (véase cuadro A5.1). En general, no es probable que las sociedades no

⁽⁹⁸⁾ Véase el cuadro de indicadores de AESPJ sobre las deficiencias de los seguros en materia de protección contra catástrofes naturales.

⁽⁹⁹⁾ OCDE, «Capital Market Review of Spain», 2024.

⁽¹⁰⁰⁾ Véase la [encuesta del BEI sobre inversión 2024: «European Union overview»](#) [«Encuesta del BEI sobre inversión 2024: panorámica de la Unión Europea», documento en inglés].

financieras españolas se enfrenten a graves dificultades para acceder a los préstamos bancarios a corto plazo. La capitalización de los bancos españoles se ajusta a su modelo de negocio y se sitúa por encima de los requisitos de capital y las directrices de supervisión actuales, aunque sigue siendo inferior a la media de la UE. En caso de una perturbación adversa que ejerza una presión sobre la capacidad de reembolso de la deuda de algunos prestatarios, la capitalización de los bancos españoles y su potencial de generación de capital orgánico podrían justificar una estrecha supervisión.

Gracias a la disminución gradual de los tipos de interés, los préstamos bancarios en España han comenzado a repuntar. En el caso de los hogares, el crecimiento interanual del crédito bancario para los préstamos ajustados ha comenzado a recuperarse, pasando del - 2,6 % a finales de 2023 al + 0,9 % a finales de 2024. El repunte se debe a la mejora de la asequibilidad impulsada por el aumento de los ingresos reales y la ligera disminución de los costes de financiación. En el caso de las sociedades no financieras, el crecimiento interanual del crédito alcanzó el 0,8 % a finales de 2024, frente al - 3,7 % registrado en 2023. Los pasivos por insolvencia estimados aumentaron a lo largo de 2024, aunque también han aumentado los registros de empresas. Además, la encuesta sobre préstamos bancarios ⁽¹⁰¹⁾ mostró que la tendencia al alza de la demanda de préstamos a empresas continuó en el tercer trimestre de 2024, impulsada por: i) el aumento de las necesidades de financiación para inversiones en activos fijos, existencias y capital circulante, y ii) un uso reducido de los fondos internos. En general, se informó de que las condiciones aplicables a los nuevos préstamos se habían relajado en todos los segmentos, y la tasa de rechazo de los préstamos a empresas se ha mantenido estable.

Inversores minoristas en los mercados de capitales

Los mercados de capitales españoles siguen siendo relativamente pequeños en

comparación con el tamaño de la economía española. La Bolsa de Madrid ocupa el cuarto lugar en la UE por tamaño, y en el índice IBEX 35 figuran varias grandes empresas multinacionales. No obstante, la Bolsa de Madrid tiene una menor liquidez de mercado, especialmente para las acciones de pequeña y mediana capitalización, lo que dificulta el acceso de las pymes al capital. El mercado de renta variable español es comparativamente pequeño en términos de capitalización (equivalente al 47,1 % del PIB frente a una media de la UE de casi el 68 % a finales de 2023) y volúmenes negociados. En particular, la liquidez del mercado es menor en el caso de las acciones de pequeña y mediana capitalización, y el uso del mercado alternativo bursátil (creado para las empresas más pequeñas que desean hacerse públicas) ha sido limitado. En los últimos años, los mercados de capitales españoles también se vieron afectados por el cambio en la negociación de acciones a escala de la UE de los mercados de valores primarios a los centros de negociación alternativos, una causa significativa de la reducción de los ingresos procedentes de la negociación de valores. Al igual que en otros mercados bursátiles europeos, la cuota de negociación mediante libro de órdenes que tiene lugar en la Bolsa de Madrid ha seguido una tendencia a la baja en los últimos años, alcanzando actualmente alrededor del 60 %. Paralelamente, la negociación «no transparente» de acciones de empresas cotizadas españolas ⁽¹⁰²⁾ se ha vuelto más frecuente. El uso de capital por parte de las pymes españolas es muy bajo, ya que solo el 3 % de ellas indicaron en la encuesta SAFE de 2023 que el capital es pertinente para ellas, en comparación con una media de la UE del 10,1 % ⁽¹⁰³⁾. Ninguna nueva empresa se adhirió al mercado normal, ni hubo ofertas públicas iniciales (OPI) en 2023. Sin embargo, en el primer trimestre de 2024 se puso en marcha la OPI más grande de España desde 2015, cuando el grupo español de productos de belleza Puig se convirtió en una sociedad cotizada.

El ahorro de los hogares españoles se invierte de manera conservadora, ya que los instrumentos financieros constituyen solo

⁽¹⁰²⁾La negociación «no transparente» se refiere a las operaciones ejecutadas fuera de los mercados y asociaciones de valores nacionales.

⁽¹⁰³⁾Véase Comisión Europea, Datos y encuesta SAFE, resultados por país, 2023.

⁽¹⁰¹⁾Banco de España, «Encuesta sobre préstamos bancarios», octubre de 2024.

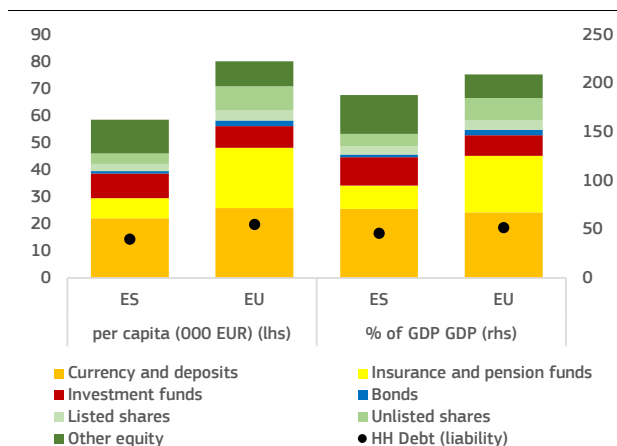
una pequeña parte de su patrimonio. La propiedad de la residencia principal es el activo más importante para la mayoría de los propietarios españoles. Por término medio, los hogares españoles tienen perfiles de cartera financiera con un riesgo muy bajo. Según la última Encuesta Financiera de las Familias (EFF) realizada en 2022 ⁽¹⁰⁴⁾, la composición de la cartera de los hogares españoles tiende a ser similar en todos los niveles de renta y patrimonio neto, excepto en el caso de los hogares en el decil superior de renta y patrimonio neto, que poseen alrededor del 17,7 % de sus activos financieros en acciones no cotizadas y otras participaciones, mientras que todos los demás hogares poseen menos del 2,1 % en estos productos. El patrón es similar en el caso de las tenencias de fondos de inversión y de acciones cotizadas. La proporción de activos en los planes de pensiones y en los valores de renta fija también crece a medida que aumentan la renta y el patrimonio, aunque las diferencias con el decil superior de la distribución son menos significativas.

El grado de inversión minorista directa en los mercados de capitales españoles es bajo.

Desde 2015, la proporción de efectivo y depósitos en los activos de los hogares ha seguido una trayectoria ascendente y ha seguido siendo elevada. En 2023, se situó en el 37,9 %, por encima de la media de la UE del 32,3 %. Los activos financieros de los hogares siguieron aumentando en los últimos trimestres, impulsados tanto por las adquisiciones netas como por su revalorización, especialmente de acciones y fondos de inversión. Los activos mantenidos en fondos de inversión aumentaron gradualmente hasta el 15,6 % de los activos financieros de los hogares en 2023. El porcentaje del total de activos financieros de los hogares españoles mantenidos en fondos de pensiones e inversión o directamente en instrumentos de inversión financiera ha aumentado ligeramente, pasando del 33,7 % en 2015 al 34,3 % en 2023, pero sigue estando muy por debajo de la media de la UE del 45,4 %. Al mismo tiempo, la reciente evolución de las políticas para promover los mercados de capitales españoles incluye esfuerzos para facilitar el uso de las pensiones de jubilación por parte de los empleadores.

⁽¹⁰⁴⁾ Encuesta Financiera de las Familias (EFF), edición de 2022.

Gráfico A5.5: Composición de los activos financieros de los hogares per cápita y en % del PIB



La suma de los activos de los hogares solo refleja el total de los activos de los hogares considerados. Período de referencia 2023.

Fuente: Eurostat.

La tasa de ahorro comparativamente baja y las elevadas tenencias de efectivo de los hogares españoles pueden justificar la adopción de medidas para promover las inversiones minoristas. El fomento de la creación de sistemas de pensiones complementarios de capitalización colectiva contribuiría positivamente a: i) la sostenibilidad y adecuación de las prestaciones de jubilación; ii) la inversión en capital; iii) el acceso a financiación; iv) el crecimiento, y v) la innovación. Además, también podría considerarse una evaluación en profundidad de los incentivos existentes para promover la participación minorista en los mercados financieros, así como posibles medidas para aumentar la disponibilidad de productos de inversión de bajo coste y bien diversificados adecuados para los inversores minoristas.

El papel de los inversores institucionales nacionales

El creciente sector de la gestión de fondos en España tiende a invertir más en bonos y menos en capital que sus homólogos europeos. Los activos de la industria de los fondos de inversión crecieron alrededor del 13 % en los nueve primeros meses de 2024. En el tercer trimestre de 2024, de los activos invertidos en fondos de inversión nacionales y extranjeros ofrecidos en España, el 47,1 % se asignó a

obligaciones, el 22,7 % a participaciones en fondos de inversión y el 20,6 % a acciones y otras participaciones ⁽¹⁰⁵⁾. En 2024, los gestores de activos españoles asignaron casi el 68 % de los activos a participaciones en acciones y bonos, lo que está en consonancia con la media de la zona del euro. Sin embargo, las tenencias de bonos de los gestores de activos españoles (47 %) se situaron muy por encima de la media de la zona del euro (ligeramente por debajo del 30 %), mientras que las acciones tenían un peso comparativamente menor.

La cartera de inversión de los demás inversores institucionales nacionales se centra en valores distintos de acciones y, en menor medida, participaciones en fondos de inversión. El sector de los seguros en España, que es comparativamente reducido según las normas de la UE (20,2 % de los activos en relación con el PIB, frente a una media de la UE del 53,4 %), invierte principalmente en obligaciones, con un 63,7 % de los activos totales en el tercer trimestre de 2024 (frente al 34,6 % del total de activos del sector de seguros mantenidos en deuda del conjunto de la zona del euro) ⁽¹⁰⁶⁾, con otro 10,7 % en participaciones de fondos de inversión y solo un 7,2 % en acciones. El sector nacional de los fondos de pensiones, cuyos activos equivalían a casi el 11 % del PIB a finales de 2023 (por debajo de la media de la UE del 22 %), invierte predominantemente en organismos de inversión colectiva (especialmente fondos de capital y de deuda), que representan alrededor del 57 % de los activos totales de los fondos de pensiones. Los bonos del Estado son el segundo activo de inversión más importante de los fondos de pensiones, con un 23 %, mientras que los bonos de empresa desempeñan un papel menor en su estructura de activos ⁽¹⁰⁷⁾.

Tamaño del capital riesgo y de expansión disponibles

Los mercados locales de capital riesgo y de expansión aún no están suficientemente desarrollados para satisfacer todas las necesidades de financiación de las empresas innovadoras españolas. En los últimos años, la industria española de capital inversión y capital riesgo ha seguido creciendo, y se han puesto en marcha muchos vehículos nuevos. Sin embargo, el capital inversión en general en España sigue estando ligeramente infratilizado como fuente de financiación en comparación con otros Estados miembros. El valor medio de la inversión anual en capital inversión en relación con el PIB nominal se mantuvo prácticamente sin cambios siendo de 0,56 % en el período 2021-2023, frente al 0,54 % en 2017-2020, pero sigue estando en consonancia con la media equivalente de la UE para 2021-2023 (0,6 %). En el caso del capital riesgo, las inversiones en España aumentaron hasta el 0,08 % del PIB en 2021-2023, ligeramente por encima de la media de los homólogos de la UE ⁽¹⁰⁸⁾.

La financiación de capital riesgo podría verse impulsada por una mayor participación de los inversores institucionales, incluidos los fondos de pensiones. Las nuevas decisiones del sector público han canalizado la financiación del capital riesgo hacia empresas innovadoras. Por ejemplo, en 2024, la nueva estrategia de la entidad pública CDTI movilizó 1 500 millones EUR para empresas y vehículos de capital riesgo, lo que supone un aumento sustancial con respecto a 2023. Un documento de 2024 mostró que los fondos de pensiones en España representaban por término medio solo el 7 % de los fondos de capital inversión y de capital riesgo obtenidos anualmente durante el período 2007-2023, muy por debajo de: i) la media de la UE (del 15 %); ii) el 19 % observado en los Estados bálticos, o iii) las acciones por encima del 20 % en Suecia, Finlandia y Dinamarca ⁽¹⁰⁹⁾. Flexibilizar los límites de

⁽¹⁰⁵⁾Véase [Activos y pasivos de fondos de inversión, portal de datos del BCE](#).

⁽¹⁰⁶⁾Fuente: [Activos y pasivos de fondos de inversión, portal de datos del BCE](#).

⁽¹⁰⁷⁾Fuente: [Estadísticas de pensiones de empleo, AESPJ](#).

⁽¹⁰⁸⁾[Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Monitoring progress towards a capital markets union: a toolkit of indicators - 2024»](#) [«Seguimiento de los avances hacia una unión de los mercados de capitales: un conjunto de instrumentos de indicadores, 2024»].

⁽¹⁰⁹⁾Fuente: CEPS, «[Closing the gaping hole in the capital market for EU start-ups. The role of pension funds](#)» [Cerrar la brecha

inversión de los fondos de pensiones (por ejemplo, el requisito de que los recursos de los fondos de pensiones se inviertan en valores e instrumentos financieros que puedan negociarse fácilmente) daría a los gestores de fondos de pensiones más margen para seleccionar otras opciones de inversión y diversificar su asignación de activos.

El PRR de España también incluye medidas para apoyar la financiación de las empresas emergentes. Las medidas de reforma del plan incluían la mejora del acceso a la financiación de las pymes mediante la prestación de apoyo en forma de garantías financieras, comerciales y técnicas. Las autoridades españolas han diseñado tres nuevas líneas específicas que permiten el acceso a la financiación a largo plazo y al capital circulante para acciones en el marco de esta inversión en los ámbitos de la digitalización, la sostenibilidad, el crecimiento y la recuperación. Cualquier rendimiento (es decir, intereses sobre el préstamo, rendimiento del capital o principal reembolsado, menos los costes asociados) relacionado con el instrumento financiero tendrá que reinvertirse para los mismos objetivos políticos, incluso después de 2026. El PRR español también incluye importantes instrumentos financieros para mejorar el acceso a la financiación y desarrollar los mercados de capitales, incluido el apoyo a instrumentos de capital, cuasicapital, préstamos y garantías.

Financiación de la transición ecológica

Las empresas españolas hacen un uso significativo de los instrumentos de financiación sostenible, en particular los préstamos verdes. Desde 2016, España ha mantenido un elevado volumen agregado de préstamos verdes en comparación con sus homólogos de la UE. Esta tendencia refleja la fuerte preferencia de las empresas españolas por la financiación bancaria frente a la financiación mediante bonos. La emisión de bonos verdes está en consonancia, en líneas generales, con otras economías europeas. En España, entre 2013 y 2023, el importe recaudado a través de bonos

sostenibles representó alrededor del 10 % de la emisión total de bonos corporativos. Sin embargo, al igual que en el mercado de bonos corporativos, más amplio, el sector financiero domina la emisión de bonos sostenibles en España, que representa el 69 % de los ingresos totales. En comparación, en España el uso de bonos vinculados a la sostenibilidad sigue siendo limitado⁽¹¹⁰⁾. En España, los activos gestionados por fondos sostenibles han crecido mucho más rápidamente que el conjunto general de fondos, especialmente durante la última década.

España ha realizado avances significativos en sus valores de referencia ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en los últimos años. A finales de 2023, la Bolsa de Madrid puso en marcha el IBEX[®] ESG, un nuevo índice de referencia que incluye a 47 empresas españolas cotizadas que cumplen determinados criterios ASG. Este nuevo índice complementa los índices FTSE 4Good IBEX[®] e IBEX[®] de igualdad de género ya existentes, que también promueven la sostenibilidad y la inversión responsable.

A pesar de los importantes avances realizados en este ámbito en los últimos años, las empresas españolas siguen enfrentándose a dificultades para utilizar instrumentos de financiación sostenible. Los datos de las encuestas muestran que los dos factores más significativos que obstaculizan la adopción de estos instrumentos son la falta de información disponible y los elevados costes asociados. Además, las limitaciones contractuales existentes también pueden limitar la eficacia de estos instrumentos y reducir la demanda de los inversores. En algunos casos, los folletos sobre bonos sostenibles pueden incluso: i) permitir la utilización de los ingresos para simplemente refinanciar proyectos existentes, y ii) no incluir sanciones por uso indebido de los ingresos. Así pues, la atención prestada al diseño de los contratos podría contribuir a aumentar la confianza de los inversores.

en el mercado de capitales para las empresas emergentes de la UE. El papel de los fondos de pensiones].

⁽¹¹⁰⁾ Los bonos vinculados a la sostenibilidad son bonos en los que los ingresos de la emisión no están limitados a fines ecológicos o sostenibles (a diferencia del «uso de los ingresos» de los bonos verdes o los bonos sostenibles) y pueden utilizarse para fines empresariales generales u otros fines.

Cultura financiera

La necesidad de mejorar la educación financiera, especialmente para los jóvenes, es una preocupación generalizada en España.

La mejora de la educación financiera en España podría, entre otras ventajas, aumentar el ahorro de los hogares y promover alternativas a la financiación bancaria. Encuestas recientes ⁽¹¹¹⁾ muestran que solo el 19 % de los encuestados en España tienen un alto nivel de alfabetización financiera, el 54 % un nivel medio, y el 27 % restante un nivel bajo, frente a las medias de la UE del 26 % (alto nivel de alfabetización), del 50 % (alfabetización media) y del 24 % (baja alfabetización). En particular, los resultados de España se sitúan por debajo de la media de la UE por lo que respecta al uso de los servicios financieros digitales y la confianza en el asesoramiento recibido en materia de inversión. Además, un reciente informe PISA de la OCDE ⁽¹¹²⁾ (véase el anexo 10) evaluó los conocimientos financieros de los jóvenes de 15 años en 20 países y territorios en 2022. Los resultados indican que los niveles de alfabetización financiera de los jóvenes en España se sitúan algo por debajo de la media de la OCDE. Más del 17 % de los estudiantes españoles obtuvieron malos resultados en las pruebas realizadas para el informe, lo que indica una comprensión muy limitada de los conceptos financieros que afecta negativamente a sus comportamientos y actitudes al respecto.

España ha tomado medidas para mejorar la alfabetización financiera, pero pueden ser necesarios esfuerzos adicionales.

En 2008, el Gobierno español puso en marcha un plan de educación financiera para mejorar los conocimientos financieros de las personas ⁽¹¹³⁾. A ello siguieron planes posteriores, como el actual plan de educación financiera que abarca medidas desde 2022 a 2025. El programa cuenta con el apoyo de una sólida red de entidades públicas y privadas que colaboran en iniciativas como guías,

vídeos, talleres, conferencias y seminarios en toda España. Por ejemplo, los temas financieros se han integrado en diversas materias, tanto en primaria como en secundaria.

⁽¹¹¹⁾ «Monitoring the level of financial literacy in the EU» [[«Seguimiento del nivel de alfabetización financiera en la UE»](#)], julio de 2023, encuesta Eurobarómetro.

⁽¹¹²⁾ [Resultados de PISA 2022 \(volumen IV\). Fichas informativas: España](#), 2024.

⁽¹¹³⁾ Véase el [Plan de Educación Financiera](#).

Cuadro A5.1: Indicadores financieros

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-Q3	EU
Bas									
Total assets of MFIs (% of GDP)	232.7	218.2	213.5	256.2	243.1	216.5	201.2	193.3	248.4
Common Equity Tier 1 ratio	12.6	12.2	12.5	13.2	13.3	13.0	13.2	13.3	16.6
Total capital adequacy ratio	15.4	15.4	15.7	16.8	17.3	16.5	17.0	17.4	20.1
Overall NPL ratio (% of all loans)	4.4	3.7	3.1	2.8	2.9	2.7	2.7	2.6	1.9
NPL (% loans to NFC-Non financial corporations)	7.9	5.9	4.7	4.6	4.8	4.0	3.8	3.6	3.5
NPL (% loans to HH-Households)	4.4	4.0	3.6	3.4	3.8	3.4	3.7	3.7	2.2
NPL-Non performing loans coverage ratio	42.7	43.7	43.7	45.6	41.7	43.3	43.5	43.8	42.1
Return on Equity ¹	7.0	8.2	6.7	-3.5	10.2	9.9	11.8	14.0	10.0
Loans to NFCs (% of GDP)	43.8	40.0	37.8	44.9	41.0	34.3	30.0	28.2	30.0
Loans to HHs (% of GDP)	60.3	58.2	56.2	61.7	56.6	50.7	45.3	42.8	44.5
NFC credit annual % growth	-0.3	-2.0	-0.8	8.4	0.8	0.3	-3.7	0.1	0.8
HH credit annual % growth	-0.5	0.3	0.2	-0.6	0.7	0.5	-2.0	0.4	0.7
ND									
Stock market capitalisation (% of GDP)	61.0	50.3	55.0	54.5	54.9	45.5	47.0	51.1	69.3
Initial public offerings (% of GDP)	0.22	0.04	0.06	0.07	0.12	0.13	0.00	-	0.05
Market funding ratio	41.1	41.8	43.6	42.5	43.5	42.5	41.4	-	49.6
Private equity (% of GDP)	0.42	0.51	0.68	0.55	0.60	0.63	0.44	-	0.41
Venture capital (% of GDP)	0.05	0.04	0.04	0.07	0.12	0.07	0.05	-	0.05
Financial literacy (composite)	-	-	-	-	-	-	39.5	-	45.5
Bonds (as % of HH financial assets)	0.8	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6	1.4	-	2.7
Listed shares (as % of HH financial assets)	5.9	4.7	4.7	4.1	4.3	4.0	4.5	-	4.8
Investment funds (as % of HH financial assets)	13.8	13.9	14.4	14.3	15.9	14.7	15.6	-	10.0
Insurance/pension funds (as % of HH financial assets)	15.6	15.9	15.9	15.5	14.7	12.8	12.8	-	27.8
Total assets of all insurers (% of GDP)	26.0	25.4	27.0	30.9	27.6	21.6	21.1	20.6	54.8
Pension funds assets (% of GDP)	-	-	11.9	13.4	13.2	10.9	10.8	10.7	23.4
01-Mar 04-Oct Nov-17 18-24 25-27 Colours indicate performance ranking among 27 EU Member States.									

(1) Datos anualizados:

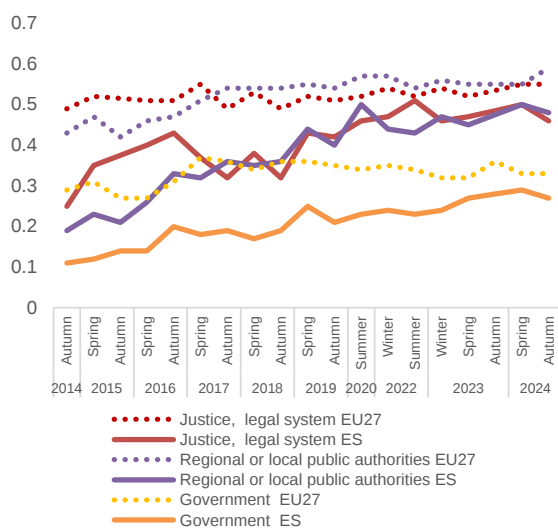
El crecimiento del crédito y los datos de los fondos de pensiones de la UE se refieren a la media de la zona del euro.

Fuente: BCE, ESTAT, AESPJ, [cuadro de indicadores de la UMC de la DG FISMA](#), AMECO.

El marco institucional español influye en su competitividad. A pesar de los avances en la accesibilidad de los servicios y la apertura del Gobierno, la confianza en las instituciones públicas españolas sigue estando por debajo de la media de la UE. España se enfrenta a retos en cuanto al volumen y la complejidad de las normativas, las cargas administrativas y los riesgos de corrupción. Se han realizado esfuerzos para digitalizar los servicios públicos y se ha avanzado en la digitalización de la prestación de servicios. Existen riesgos para la estabilidad y la productividad de la función pública española debido al envejecimiento de su personal y a la lentitud en la contratación. La eficiencia del sistema judicial también se enfrenta a retos, en particular en lo que respecta a los niveles desiguales de digitalización entre las comunidades autónomas y la duración de los procedimientos judiciales.

Percepción pública

Gráfico A6.1: **Confianza en la justicia, en las autoridades autonómicas y locales y en el Gobierno**



(1) EU27 desde 2019; EU28 anteriormente
Fuente: encuestas Eurobarómetro estándar

La confianza en las instituciones públicas es inferior a la media de la UE. La mayor brecha de confianza en las instituciones nacionales españolas es respecto de la administración central (gráfico 4.1). Cuando se les preguntó por las mejoras que pueden aumentar la confianza en la administración pública española, el 57 % de los ciudadanos señalaron una mayor transparencia en las decisiones y el uso del dinero público (UE:

44 %), el 55 % respondió menos burocracia (UE: 52 %) y el 35 %, simplificar la interacción entre los ciudadanos y la administración (UE: 28 %) ⁽¹¹⁴⁾. La calidad de gobierno percibida se ha deteriorado en la mayoría de las comunidades autónomas y se mantiene por debajo de la media de la UE ⁽¹¹⁵⁾. En este contexto, el Plan de Recuperación y Resiliencia de España tiene por objeto mejorar la cooperación intergubernamental mediante la creación de una plataforma digital y la mejora de la gobernanza y los métodos de trabajo de dichos organismos. También da prioridad a la digitalización de la administración de justicia, la reforma de la administración pública y las medidas para reducir el empleo temporal en el sector público y aumentar el atractivo de los puestos de trabajo en este sector.

Calidad de la legislación y simplificación normativa

Los resultados en el desarrollo y la evaluación de la legislación se aproximan a la media de la UE. Son más fuertes en lo relativo a la participación de las partes interesadas y las evaluaciones de impacto *ex ante* que para la evaluación *ex post* de la legislación, que, a pesar de los avances, va por detrás de la media de la UE debido a la debilidad de los requisitos que rigen su metodología, la adopción sistemática, la supervisión y los controles de calidad (gráfico A6.2).

España ha trabajado para reforzar la evaluación de las políticas mediante la mejora de su marco institucional y la definición de un marco de competencias para la evaluación de las políticas públicas en el marco de su plan de recuperación y resiliencia. Sin embargo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas prevista aún no está en funcionamiento. El Gobierno ha tomado medidas para reforzar el uso de datos, las previsiones ⁽¹¹⁶⁾ y los conocimientos

⁽¹¹⁴⁾ «Understanding Europeans' views on reform needs» [«Comprender los puntos de vista de los europeos sobre las necesidades de reforma»], abril de 2023, encuesta Eurobarómetro. Ficha informativa de país.

⁽¹¹⁵⁾ InfoREGIO. Índice europeo de calidad de gobierno

⁽¹¹⁶⁾ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, Brújula del país: <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/br%C3%BAjula-del-pa%C3%ADs/desde-los-a%C3%B1os-80>

Cuadro A6.1: Indicadores seleccionados sobre reducción y simplificación de la carga administrativa

Ex ante impact assessment of legislation			Ex post evaluation of legislation		
When developing new legislation, regulators are required to ...	Identify and assess the impacts of the baseline or 'do nothing' option.		Is required to consider the consistency of regulations and address areas of duplication.		
	Identify and assess the impacts of alternative non-regulatory options.		Is required to contain an assessment of administrative burdens.		
	Quantify administrative burdens of new regulations.		Is required to contain an assessment of substantive compliance costs.		
	Quantify substantial costs of compliance of new regulations.		Compares the impact of the existing regulation to alternative options.		
	Assess macroeconomic costs of new regulations.		Periodic ex post evaluation of existing regulations is mandatory.		
	Assess the level of compliance.		Government uses stock-flow linkage rules when introducing new regulations (e.g., one-in one-out).		
	Identify and assess potential enforcement mechanisms.		A standing body has published an in-depth review of specific regulatory areas in the last 3 years.		
			In the last 5 years, public stocktakes have invited businesses and citizens to assess the effectiveness, efficiency, and burdens of legislation.		
Yes / For all primary laws			For major primary laws		
			For some primary laws		
			No / Never		

(1) Este cuadro presenta un subconjunto de indicadores iREG centrados en los costes reglamentarios. Los indicadores se refieren al Derecho primario.

Fuente: OCDE, «Regulatory Policy Outlook 2025», 2025 [<https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>] y «Legislar mejor en la Unión Europea 2025» (próximamente).

científicos ⁽¹¹⁷⁾ en la elaboración de políticas. El Servicio Público de Empleo Estatal, los servicios públicos de empleo regionales y la Universidad de Barcelona han puesto en marcha un título especializado dedicado al diseño y análisis de las políticas públicas a nivel nacional, autonómico y local ⁽¹¹⁸⁾.

Existe margen para simplificar la normativa y reducir la carga administrativa para las empresas. El volumen normativo en España ha aumentado en los últimos años, habiéndose observado un aumento considerable debido a los efectos de la COVID-19. Solo en 2022, la administración española aprobó 11 775 nuevas normas ⁽¹¹⁹⁾. Esto afecta negativamente a las

empresas. Un estudio reciente sugiere que un aumento del 1 % del volumen de normativa podría dar lugar a una disminución media del 0,05 % del número de empresas en España. El estudio también indica que la legibilidad y la complejidad relacional de las leyes autonómicas han empeorado con el tiempo. Las normativas con menor legibilidad (es decir, mayor complejidad lingüística) y un mayor número de referencias (es decir, una mayor complejidad relacional) repercuten negativamente en el crecimiento de la productividad. Además, una normativa de mala calidad puede dar lugar a un aumento de los litigios, lo que puede agravar la congestión del sistema judicial y generar una menor seguridad jurídica. Esta situación provoca numerosas ineficiencias económicas, como unos mercados inmobiliarios menos funcionales, un menor emprendimiento y una menor disponibilidad de crédito (entre otras) ⁽¹²⁰⁾.

El sistema de licencias de España podría adaptarse en mayor medida a las mejores prácticas. Según los indicadores de regulación del

⁽¹¹⁷⁾ CSIC https://digital.csic.es/simple-search?query=%22Ciencia+para+las+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas%22&location=publications&sort_by=bi_sort_1_sort&order=ASC

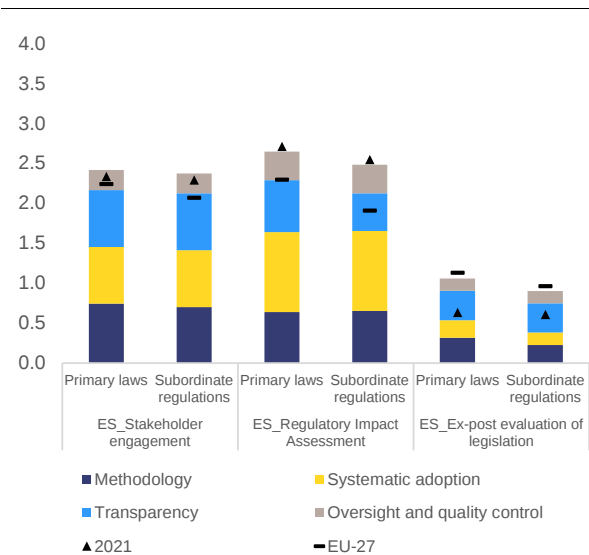
⁽¹¹⁸⁾ <https://aeuropeocompetencias2023.sepe.es/Home-Anio-Europeo/detalleNoticia.html?folder=/SEPE/2024/Julio/&detalle=segunda-edicion-titulo-universitario-para-evaluar-politicas-publicas-de-empleo>

⁽¹¹⁹⁾ Mora-Sanguinetti, J.S., Quintana, J., Soler, I. *et al.*, *J Regul Econ* 65, «The heterogenous effects of a higher volume of regulation: evidence from more than 200k Spanish norms», pp. 137-153, 2024, <https://doi.org/10.1007/s11149-023-09466-x>.

⁽¹²⁰⁾ Mora-Sanguinetti, Juan. (2022). Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España. *Revista de las Cortes Generales*. 231-253. 10.33426/rcg/2022/114/1722.

mercado de productos de la OCDE, aunque el Gobierno lleva un inventario en línea actualizado de todos los permisos y licencias exigidos o expedidos a las empresas por organismos públicos, no está obligado a evaluar periódicamente si tales licencias y permisos siguen siendo necesarios o deben eliminarse. Además, los indicadores PMR también apuntan a requisitos administrativos más elevados para las sociedades de responsabilidad limitada y las empresas de titularidad individual (véase también el anexo 4). Además, los requisitos legales que afectan a las empresas en España a menudo varían de una comunidad autónoma a otra. Una mayor coordinación entre las comunidades y un mayor uso de herramientas como los exámenes exhaustivos y los balances públicos (cuadro A6.1), serían útiles para simplificar la legislación.

Gráfico A6.2: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG)



Fuente: OCDE, «Regulatory Policy Outlook 2025», 2025; y «Legislar mejor en la Unión Europea 2025» (próximamente).

Diálogo social

El sistema de diálogo social tripartito está bien establecido, aunque sigue habiendo dificultades para garantizar la representatividad y una consulta eficaz. En los últimos años, los interlocutores sociales han sido consultados y han contribuido al diseño y la aplicación de reformas significativas del mercado laboral y de la política social tanto a nivel nacional como autonómico. Sin embargo, la participación en

el diálogo tripartito se limita a los sindicatos y organizaciones patronales más representativos. La ausencia de un registro formal que mida la representatividad de los empresarios ha dado lugar a un sistema de reconocimiento mutuo, limitando la posibilidad de que otras asociaciones, en particular las que representan a las pymes, participen en el diálogo social tripartito ⁽¹²¹⁾.

La falta de representación de las pymes puede afectar negativamente a la eficacia de las políticas, incluida la necesidad de adaptar la oferta de capacidades a las necesidades reales del mercado laboral (véase el anexo 10).

En consonancia con las tendencias de la UE, la afiliación a las organizaciones de interlocutores sociales sigue siendo baja. En 2022, solo el 23,3 % de las empresas estaban asociadas a una organización empresarial, con tasas más elevadas entre las grandes empresas ⁽¹²²⁾. La afiliación sindical también es limitada, y solo el 12,4 % de los trabajadores estaban afiliados en 2019, una de las tasas más bajas de la UE ⁽¹²³⁾. Mientras tanto, los interlocutores sociales señalan que la consulta no siempre es sistemática ni oportuna, y que sus propuestas no siempre se tienen debidamente en cuenta ⁽¹²⁴⁾, lo que puede obstaculizar la aplicación efectiva de nuevas iniciativas legislativas.

Servicios públicos digitales

España va por buen camino en cuanto a los objetivos de la Década Digital (cuadro A6.2). En 2024, el uso de servicios públicos digitales por parte de los ciudadanos obtuvo una puntuación de 84, mientras que en el caso de las empresas

⁽¹²¹⁾Para un análisis de la participación de los interlocutores sociales españoles a nivel nacional en el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, véase Eurofound (2025), «Gobernanza social a nivel nacional del Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

⁽¹²²⁾Ministerio de Trabajo y Economía Social, Encuesta Anual Laboral, 2022.

⁽¹²³⁾Tasa de sindicalización de ILOSTAT.

⁽¹²⁴⁾Véase, por ejemplo, el «Dictamen sobre el anteproyecto de ley para la reducción de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, el registro de jornada y el derecho a la desconexión» del Consejo Económico y Social.

Cuadro A6.2: **Objetivos clave de la Década Digital supervisados mediante el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales**

		Spain			EU-27	Digital Decade target by 2030
		2022	2023	2024	2024	EU-27
Digitalisation of public services						
1	Digital public services for citizens Score (0 to 100)	87 2021	86 2022	84 2023	79 2023	100 2030
2	Digital public services for businesses Score (0 to 100)	94 2021	91 2022	91 2023	85 2023	100 2030
3	Access to e-health records Score (0 to 100)	na 2021	83 2022	85 2023	79 2023	100 2030

Fuente: Informe sobre el estado de la Década Digital 2024

obtuvo una puntuación de 91, superando la media de la UE de 79 y 85, respectivamente. En cuanto a la tasa de utilización de la administración electrónica, España alcanzó el 83,03 %, por encima de la media de la UE del 75 %. En cuanto al apoyo a los usuarios, España obtuvo una puntuación de 87, ligeramente por encima de la media de la UE de 86,4. La transparencia de la prestación de servicios, el diseño y los datos personales en España obtuvo una puntuación de 71,4, frente a la media de la UE de 70. Sin embargo, en el ámbito de la compatibilidad con los dispositivos móviles, España obtuvo una puntuación de 94,8, justo por debajo de la media de la UE de 95,3. En cuanto al acceso en línea de los ciudadanos a los historiales médicos electrónicos, España alcanzó una puntuación de 84,6 en 2024, significativamente superior a la media de la UE de 79,1.

España aplica un sistema de identificación electrónica basado en los documentos nacionales de identidad (DNIE). El 54,4 % de los españoles declaró que lo había utilizado con fines privados en los últimos doce meses, mientras que el 50,3 % lo había utilizado para acceder a servicios públicos. En ambos casos, se situó por encima de la media de la UE del 41,1 % y del 35,7 %, respectivamente ⁽¹²⁵⁾. Sin embargo, España aún no ha establecido ni notificado sistemas de identificación electrónica para personas jurídicas en virtud del Reglamento eIDAS ⁽¹²⁶⁾. Esto significa que las empresas españolas no pueden autenticarse para acceder a

los servicios públicos prestados por otros Estados miembros, incluidos los habilitados por el sistema técnico basado en el principio de «solo una vez» ⁽¹²⁷⁾, que forma parte de la pasarela digital única de la UE.

España está avanzando satisfactoriamente hacia el intercambio automatizado y fluido de documentos y datos auténticos en toda la UE. Ya ha probado con éxito sus primeras transacciones a través del sistema técnico basado en el principio de «solo una vez». España está en proceso de conectar a las primeras administraciones ⁽¹²⁸⁾.

Función pública

El envejecimiento, la lentitud de la contratación y la escasa motivación suponen un riesgo importante para la estabilidad y la productividad de la función pública española ⁽¹²⁹⁾. Con aproximadamente la mitad de los funcionarios con una edad superior a los 49

⁽¹²⁵⁾Comisión Europea. [Década Digital 2024: Informes por país](#)

⁽¹²⁶⁾Comisión Europea, [Panel de control eIDAS](#).

⁽¹²⁷⁾Comisión Europea, [The Once Only Principle System: A breakthrough for the EU's Digital Single Market](#) [El sistema basado en el principio de «solo una vez»: un avance decisivo para el mercado único digital de la UE].

⁽¹²⁸⁾Comisión Europea, [Once-Only Technical System Accelerator](#) [«Acelerómetro del sistema técnico basado en el principio de “solo una vez”»].

⁽¹²⁹⁾[Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, comparecencia del Ministro sobre las Líneas Generales en la Comisión de Función Pública, 21 de marzo de 2024.](#)

años ⁽¹³⁰⁾, la administración española perderá una parte significativa de sus empleados en los próximos años por jubilación (véase el anexo 10). Los datos nacionales también muestran que los funcionarios públicos tienen, por término medio, más edad que el personal con contratos temporales ⁽¹³¹⁾. En los dos últimos años, España ha empezado a compensar las jubilaciones mediante contrataciones. Se calcula que los puestos incluidos en la oferta anual de empleo público se cubrirán dos años después de su publicación y que, por término medio, solo se cubrirán el 90 % de estos puestos. Esta tasa de contratación indica que la administración corre el riesgo de no poder satisfacer sus necesidades de recursos humanos ⁽¹³²⁾.

Para mitigar los riesgos, España está adoptando diferentes medidas para acelerar y mejorar la contratación en la función pública. En 2024, puso en marcha su mayor oferta en los últimos diez años, contratando a 31 465 nuevos funcionarios en la Administración estatal ⁽¹³³⁾. Ha tomado medidas para reducir la elevada proporción de empleo temporal en el sector público. Un nuevo sistema adaptará las necesidades a escenarios presupuestarios plurianuales. Dos planes tendrán por objeto atraer a talentos jóvenes y mayores. Un «pasaporte de competencias» creará un marco de competencias para la contratación y el desarrollo profesional. El Gobierno ha esbozado una iniciativa para un «estatuto de altos cargos de la Administración» para incorporar la contratación basada en el mérito a los altos cargos de la Administración pública ⁽¹³⁴⁾. Esta iniciativa está en consonancia con los objetivos del nuevo marco de competencias y con los planes para crear una escuela de altos cargos. En España, el porcentaje de funcionarios que participan en el aprendizaje de personas adultas se encuentra entre los más altos de la UE.

⁽¹³⁰⁾Eurostat, 2025, [Encuesta de Población Activa de la Unión Europea](#).

⁽¹³¹⁾ Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP)

⁽¹³²⁾ [Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública \(2024\) Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2024 y proyección futura a 2034](#).

⁽¹³³⁾ [Oferta pública de empleo de 2024](#).

⁽¹³⁴⁾ [Orden TDF/379/2024](#).

Integridad

Un porcentaje mucho más elevado de empresas que la media de la UE considera que la corrupción está extendida y constituye un problema a la hora de hacer negocios. En España, el 91 % de empresas considera que la corrupción está extendida (media de la UE del 64 %) y el 51 % considera que la corrupción constituye un problema para la actividad empresarial (media de la UE del 36 %) ⁽¹³⁵⁾. Además, solo el 15 % de las empresas considera que las personas y empresas enjuiciadas por sobornos a altos funcionarios reciben penas adecuadas (31 % de media en la UE) ⁽¹³⁶⁾. La investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción se ven obstaculizados por el bajo número actual de jueces y fiscales y por la ausencia general de jueces y tribunales especializados en asuntos de lucha contra la corrupción ⁽¹³⁷⁾. En octubre de 2024 se crearon dos plazas nuevas de Fiscales de Sala, aumentando así el personal de la Fiscalía para adaptarlo a las necesidades existentes. Además, se ha aprobado una nueva ley sobre eficiencia de la justicia, destinada a acelerar los procedimientos judiciales y aumentar el número de miembros del personal de la Fiscalía Anticorrupción.

La contratación pública se considera un ámbito de alto riesgo de corrupción en España. El 21 % de las empresas (media de la UE 27 %) cree que la corrupción les ha impedido, en la práctica, ganar una licitación pública o un contrato público en los últimos tres años ⁽¹³⁸⁾. Desde enero de 2024, la información sobre el grado de participación de las pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de contratación pública se publica cada seis meses en un portal de transparencia con el objetivo de aumentar la transparencia en la contratación pública y minimizar los riesgos de corrupción. Las

⁽¹³⁵⁾ Edición Flash del Eurobarómetro n.º 543 (2024), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE.

⁽¹³⁶⁾ Ibidem.

⁽¹³⁷⁾ Véase el capítulo específico para España del Informe sobre el Estado de Derecho de 2024, p. 15.

⁽¹³⁸⁾ Edición Flash del Eurobarómetro n.º 543 (2024), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE.

grandes infraestructuras también parecen ser un sector con un alto riesgo de corrupción. ⁽¹³⁹⁾

Siguiendo las etapas de otros Estados miembros, España está avanzando en la implantación de un registro público de grupos de interés. El Proyecto de Ley se presentó en el Congreso para su tramitación el 30 de enero de 2025 y está pendiente de aprobación ⁽¹⁴⁰⁾. Esta iniciativa forma parte del componente 11 del plan de recuperación y resiliencia y se incluyó en el Plan Anual Normativo de 2024. Se espera que sea una herramienta clave para reforzar la transparencia en la actividad de los grupos de presión empresariales.

Justicia

Si bien España ha adoptado medidas importantes para aumentar la eficiencia del sistema judicial, siguen existiendo dificultades en este ámbito. Según el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2025, el plazo de resolución de los asuntos civiles y mercantiles en el Tribunal Supremo sigue siendo muy dilatado (691 días tanto en 2022 como en 2023). En 2023, el plazo de resolución de los asuntos contencioso-administrativos en primera instancia aumentó (414 días). Los órganos jurisdiccionales de España se enfrentan a un déficit estructural en términos de recursos humanos, tal como se señala en el Plan Estratégico del Consejo General del Poder Judicial para el decenio 2024-2033 ⁽¹⁴¹⁾. Se espera que la Ley Orgánica 1/2025 contribuya a mejorar la eficiencia, concretamente mediante la creación de nuevos órganos de primera instancia y la presentación de un proyecto de ley específico que atienda las preocupaciones expresadas desde hace tiempo en relación con el déficit de recursos

humanos aumentando el número de jueces y fiscales en el sistema y estabilizando la situación de los jueces suplentes. La Ley Orgánica 1/2025 también regula el recurso a mecanismos de resolución alternativa de litigios con el objetivo de aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y prevé que una serie de trámites puedan llevarse a cabo electrónicamente.

La calidad del sistema judicial se considera en términos generales buena y el nivel de digitalización es muy avanzado. Las normas procesales permiten el uso de herramientas digitales en los tribunales, y los órganos jurisdiccionales y la fiscalía están equipados con tecnología digital. Sin embargo, sigue habiendo margen de mejora en este ámbito, en particular porque el nivel de digitalización difiere considerablemente entre las distintas comunidades autónomas. Por lo que se refiere a la independencia judicial, no se han notificado deficiencias sistémicas ⁽¹⁴²⁾. Además, tras la renovación del Consejo General del Poder Judicial en el verano de 2024, se pudo proceder a los nombramientos pendientes de altos cargos judiciales.

⁽¹³⁹⁾Véase el capítulo específico para España del Informe sobre el Estado de Derecho de 2024, p. 22.

⁽¹⁴⁰⁾https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121/000046

⁽¹⁴¹⁾<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Estudios/Plan-Estrategico-para-el-decenio-2024-2033-de-recursos-humanos-en-la-Carrera-Judicial--Acuerdo-CP-CGPJ-11-07-2024->

⁽¹⁴²⁾Para un análisis más detallado del funcionamiento del sistema judicial en España, véase el Cuadro de indicadores de la justicia de la UE de 2025 (de próxima publicación) y el Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

España se enfrenta a retos importantes relacionados con la transición hacia una industria limpia y la mitigación del cambio climático: su fragmentado ecosistema de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas requiere una mejor coordinación entre las partes interesadas para descarbonizar la industria y reforzar la innovación y la inversión. Aunque cuenta con recursos geológicos, depende en gran medida de las importaciones de materias primas fundamentales, lo que plantea riesgos relacionados con la resiliencia. Si bien se han aplicado medidas para la descarbonización de la industria, es necesario un mayor esfuerzo para hacer frente a las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción manufacturera, y los avances realizados en pos de la transición a una economía circular son insuficientes, con tasas de reciclado inferiores a la media de la UE. En el presente anexo se examinan los ámbitos que requieren atención urgente para la transición hacia una industria limpia y la mitigación del cambio climático en España, y se analizan diferentes dimensiones.

Autonomía estratégica y tecnología para la transición ecológica

Industria de cero emisiones netas

España tiene una cartera diversificada de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y es uno de los principales fabricantes de la cadena de suministro de energía eólica. Tiene una fuerte presencia en la fabricación de tecnología eólica en Europa ⁽¹⁴³⁾, con 38 empresas activas en este sector. Su capacidad de fabricación de energía eólica asciende aproximadamente a 5-5,25 GW (góndolas), alrededor de 15,5-18,5 GW (torres) y 8-8,25 GW (palas). En el caso de los electrolizadores, su capacidad de fabricación asciende a 500-600 MW/año (9-11 % de la capacidad de la UE). España también es fabricante de componentes solares fotovoltaicos, con una capacidad de entre 500 y 650 MW/año (3 % de la capacidad de la UE) para la energía solar

fotovoltaica y una capacidad de más de 30 GW en el caso de los inversores. Además, cuenta con al menos 27 instalaciones que producen bombas de calor.

El marco normativo de España para las tecnologías de cero emisiones netas está conformado por el plan español de recuperación, transformación y resiliencia. En este marco se han establecido proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), colaboraciones público-privadas en las que participan administraciones públicas, empresas y centros de investigación. Cabe destacar tres PERTE sobre tecnologías energéticas limpias y capacidades industriales relacionadas: el primero se centra en las baterías para vehículos eléctricos, el segundo en la descarbonización industrial y el tercero en tecnologías de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento. Existe otro PERTE dedicado a la economía circular que contribuye a la autonomía estratégica de España. Además, su estrategia de transición justa tiene por objeto garantizar que la transición hacia una economía hipocarbónica sea justa y socialmente beneficiosa, y hace especial hincapié en las tecnologías limpias. Mediante su hoja de ruta del hidrógeno se propone impulsar el desarrollo del hidrógeno renovable, apoyando las cadenas de valor industriales, la innovación tecnológica y el empleo sostenible.

La nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica ⁽¹⁴⁴⁾ afianzará el sector de las tecnologías limpias en España. Esta ley tiene por objeto acelerar la descarbonización de la industria, aumentar la seguridad energética reduciendo las dependencias, apoyar la transición digital y garantizar la autonomía estratégica del país.

El ecosistema de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas de España está fragmentado y cuenta con una colaboración limitada ⁽¹⁴⁵⁾. La escasa transferencia de conocimientos del mundo académico al sector privado obstaculiza la innovación. Es necesario adoptar un enfoque más coordinado que permita

⁽¹⁴³⁾ [Bruegel. European clean tech tracker](#) [Rastreador europeo de tecnologías limpias].

⁽¹⁴⁴⁾ [Ley de Industria y Autonomía Estratégica](#)

⁽¹⁴⁵⁾ [El panorama de la industria manufacturera de cero emisiones netas en los Estados miembros](#)



incluir a las partes interesadas, en particular las empresas emergentes, las instituciones de investigación y el gobierno, impulsar la cadena de valor de las tecnologías limpias y facilitar la innovación y la inversión.

Transformación de la industria automovilística

La industria automovilística española se encuentra entre las más importantes del mundo, siendo España el segundo mayor fabricante de vehículos de Europa y el noveno del mundo ⁽¹⁴⁶⁾. La industria automovilística representa el 10 % del PIB español y a ella se debe el 18 % del total de las exportaciones. El sector de la automoción es el tercer sector industrial más importante de España y el que más invierte en investigación y desarrollo. Entre 2017 y 2021, los fabricantes de componentes para automóviles invirtieron 6 776 millones EUR en I+D.

No obstante, la industria automovilística española se ve amenazada por problemas relacionados con la disminución de la demanda y con interrupciones de la cadena de suministro, que podrían dar lugar a una pérdida de competitividad.

La industria automovilística se enfrenta a nuevos retos. Las asociaciones del sector automovilístico de España ANFAC ⁽¹⁴⁷⁾ y SERNAUTO ⁽¹⁴⁸⁾ han señalado cinco factores que reforzarían la competitividad del sector: 1) control a lo largo de la cadena de valor; 2) apuesta por la tecnología y la investigación e innovación; 3) mejora de la legislación; 4) adaptación al nuevo modelo de demanda de vehículo eléctrico; y 5) establecimiento de un ecosistema económico y político favorable.

Materias primas fundamentales

La diversidad geológica de España ofrece una producción minera variada y de gran volumen ⁽¹⁴⁹⁾. En la UE, España es el único productor de sepiolita y celestina. Es el mayor productor de fluorita y yeso, es el segundo productor de mineral de cobre y el sexto productor de bentonita.

España depende de las importaciones de materias primas fundamentales, pero su dependencia es inferior a la media de la UE ⁽¹⁵⁰⁾. España utiliza un número limitado de fuentes para la mayoría de sus importaciones. No obstante, la puntuación media quinquenal de la concentración de las importaciones en España es de 0,16 ⁽¹⁵¹⁾ frente a la media de la UE de 0,18.

En lo que se refiere a las soluciones circulares, puede hacerse más. En la última década, la tasa de uso circular de los materiales se ha situado por debajo de la media de la UE, y se ha ido alejando a partir de 2020 ⁽¹⁵²⁾. En 2023, el uso circular de los materiales en España fue del 8,3 % (media de la UE del 11,8 %). El plan español de recuperación y resiliencia (componente 12, inversión 5) incluye un proyecto estratégico sobre la economía circular centrado en tres sectores clave en España: plástico, textil y bienes de equipo para la energías renovables. Su objetivo es invertir en I+D para fomentar el ecodiseño y la reutilización de los productos, así como para impulsar la recuperación y circularidad de los materiales y su reciclabilidad.

La hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales ⁽¹⁵³⁾ tiene por objeto establecer las bases para la transformación de la industria de las

⁽¹⁴⁹⁾[Estadística Minera Anual 2021.pdf](#)

⁽¹⁵⁰⁾[Strategic dependencies on raw materials.xlsx](#) [Dependencias estratégicas de las materias primas.xlsx]

⁽¹⁵¹⁾Una puntuación superior a 0,25 indica un grado elevado de concentración de las importaciones, una puntuación entre 0,15 y 0,25, un grado moderado y una puntuación inferior a 0,15, un grado bajo.

⁽¹⁵²⁾[RMIS. Country Profiles](#) [RMIS. Perfiles de país]

⁽¹⁵³⁾[Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales](#)

⁽¹⁴⁶⁾[Informe-ANFAC-SERNAUTO.-Los-nuevos-retos-del-sector-de-la-automocion-en-Espana.pdf](#)

⁽¹⁴⁷⁾ANFAC, Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones.

⁽¹⁴⁸⁾SERNAUTO, Asociación Española de Proveedores de Automoción

materias primas fundamentales y garantizar un suministro de las materias primas fundamentales más sostenible y eficiente en España, contribuyendo así a la transformación de la industria y a la soberanía industrial española.

La industria manufacturera española depende en gran medida de las importaciones de materias primas fundamentales necesarias para las transiciones ecológica y digital. En particular, depende de materias primas como el litio, el cobalto y las tierras raras, que son esenciales para la producción de productos de alta tecnología como los vehículos eléctricos, las turbinas eólicas y los dispositivos electrónicos, lo que plantea retos significativos para la sostenibilidad y la resiliencia que tienen que ver con los riesgos de la cadena de suministro, la degradación medioambiental y las preocupaciones sociales. España, con un 42 % de insumos de materiales en la producción manufacturera procedentes de importaciones en 2023 (media de la UE del 22 %), es particularmente vulnerable a las perturbaciones de la cadena de suministro.

España está aplicando políticas para reforzar las cadenas de suministro y la incorporación de soluciones circulares para las materias primas fundamentales. En 2022, publicó una hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales y, en marzo de 2025, puso en marcha el Plan de Acción de las Materias Primas Minerales 2025-2029, que se ha sometido a consulta pública y se encuentra actualmente en fase de elaboración. España también ha adoptado legislación específica sobre las baterías, los aparatos eléctricos y electrónicos, los vehículos, y los residuos de construcción y demolición, con medidas para mejorar la circularidad de estos productos. Aunque no existe una regulación específica sobre el fin de la vida útil de las cenizas y las escorias, España está elaborando criterios de fin de la condición de residuo para diferentes tipos de escorias. En 2023, la tasa de reciclado de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, una fuente clave de materias primas fundamentales, fue del 70 %, por debajo de la media de la UE del 81 %. La tasa de reutilización y reciclado de vehículos al final de su vida útil es ligeramente inferior a la media de la UE (86 % frente al 89 % en 2022). Estos datos indican que es necesario evitar la fuga de materias primas fundamentales, especialmente con la transición de la industria

automovilística hacia los vehículos eléctricos con batería.

Mitigación del cambio climático

Descarbonización de la industria

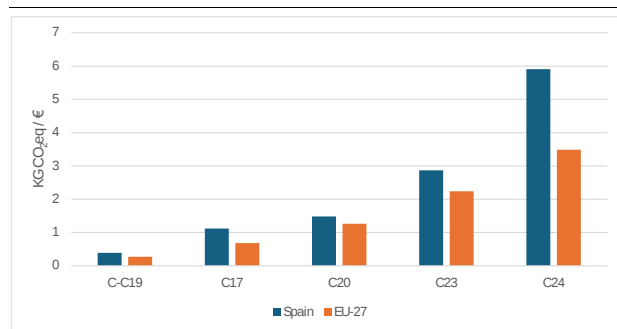
Una gran parte de las emisiones de la industria manufacturera en España está relacionada con el consumo de energía, un sector que es altamente generador de gases de efecto invernadero en términos relativos. En 2023, el 22 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de España procedían de la industria, una cifra comparable a la media de la UE ⁽¹⁵⁴⁾. En 2022, la producción manufacturera en España emitió 390 g de CO₂ de gases de efecto invernadero por euro de valor añadido bruto (VAB), un 44 % más que la media de la UE. Desde 2017, la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la industria española ha disminuido un 19 %, comparable a la disminución registrada en el conjunto de la UE, del 20 %. El 63 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de España originadas por la industria manufacturera proceden del consumo de energía, el quinto porcentaje más elevado de la UE, frente a las emisiones procedentes de procesos industriales y del uso de productos. En el conjunto de la UE, el 57 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la industria manufacturera están relacionadas con la energía.

La mejora en la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en la industria manufacturera española muestra una tendencia similar tanto en las emisiones que están relacionadas con la energía como en las que no lo están; las primeras parecen estar impulsadas por la eficiencia

⁽¹⁵⁴⁾En 2023. La industria manufacturera incluye todas las divisiones de la sección «C» de la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2. A partir de aquí en la presente sección, salvo que se indique lo contrario, los datos sobre fabricación se refieren a las divisiones de la sección C de la NACE, con exclusión de la división C19 (Coquerías y refino de petróleo), y al año 2022. La fuente de todos los datos que aparecen en esta sección es Eurostat y los datos que siguen al marco común de presentación de información de la CMNUCC proceden de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), republicados por Eurostat.

energética ⁽¹⁵⁵⁾. Entre 2017 y 2022, España redujo en un 19 % la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción manufacturera, tanto para las emisiones relacionadas con la energía como para las relacionadas con los procesos industriales y el uso de los productos. En el conjunto de la UE, la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía registró una disminución inferior, del 16 %, pero las procedentes de procesos industriales disminuyeron un 23 %. En ese período, en España, la cuota de electricidad y de energías renovables en el consumo de energía final de la industria manufacturera mejoró solo en 1,5 puntos porcentuales, hasta situarse en el 44,7 % en 2022. En cambio, la intensidad energética de la industria manufacturera mejoró un 14 %, pasando de 1,6 GWh/EUR de VAB producido a 1,4 GWh/EUR, aún por encima de la media de la UE de 1,1 GWh/EUR.

Gráfico A7.1: **Intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los sectores de la industria manufacturera y de gran consumo de energía, 2022**



Fuente: Eurostat.

A pesar de los moderados precios de la energía, las industrias españolas de gran

⁽¹⁵⁵⁾Para la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de VAB relacionadas con el uso de energía y los procesos industriales y el uso de productos, respectivamente, las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de los datos de inventario en consonancia con el formato común de presentación de información de la CMNUCC, en particular en lo que se refiere a los sectores emisores CRF1.A.2 (combustión de combustibles en las industrias manufactureras y de la construcción) y CRF2 (procesos industriales y uso de productos). Los datos de CRF1.A.2 corresponden en general a los sectores C y E de la NACE, con excepción del C-19. Los datos sobre el VAB (en el denominador para ambas intensidades) se ajustan a esta selección de sectores. Por lo tanto, no son plenamente coherentes con los datos mencionados en otras partes de la presente sección.

consumo de energía se han contraído recientemente. En 2022, las industrias de gran consumo de energía ⁽¹⁵⁶⁾ representaron el 14 % del VAB total de la industria manufacturera española. Entre estos sectores, la fabricación de metales registró una elevada intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción, con 5,9 kg de CO₂/EUR de VAB, muy por encima de la media de la UE de 3,5 kg. Del mismo modo, con 1,1 kg/EUR, la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la fabricación de papel y productos de papel fue muy superior a la media de la UE: 0,68 kg/EUR. Desde 2023, los precios de la energía en España se mantuvieron por debajo de la media de la UE debido a varios factores, como la gran implantación de las energías renovables ⁽¹⁵⁷⁾, las alternativas al gas ruso y la aplicación de la excepción ibérica ⁽¹⁵⁸⁾. No obstante, en España, la producción de las industrias de gran consumo de energía ha disminuido un 12 % desde 2021 ⁽¹⁵⁹⁾.

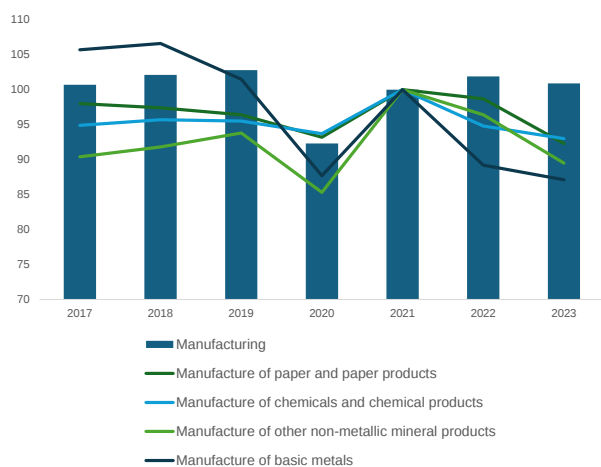
⁽¹⁵⁶⁾En particular, la industria del papel (división C17 de la NACE), productos químicos (C20) y otros productos minerales no metálicos (C23, esta división incluye actividades de fabricación relacionadas con una única sustancia de origen mineral, como vidrio, productos cerámicos, baldosas, cemento y yeso), y metalurgia (C24). A fecha de hoy, estas son industrias de gran consumo de energía, tanto *in situ* como en forma de electricidad adquirida, e intensivas en emisiones de gases de efecto invernadero, en diferentes combinaciones.

⁽¹⁵⁷⁾En 2023, la energía eólica superó al gas como principal fuente de electricidad de España y se espera que la última central de carbón para la generación de electricidad del país cierre en 2025.

⁽¹⁵⁸⁾La excepción ibérica, aplicada en 2022, fue un mecanismo temporal que permitió a España y Portugal poner un tope a los precios del gas natural utilizado para generar electricidad, lo que redujo los costes de la electricidad para los consumidores y mitigó al mismo tiempo las perturbaciones del mercado de la energía causadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

⁽¹⁵⁹⁾Para un análisis detallado de los precios de la energía, véase el anexo 8 sobre la transición energética asequible.

Gráfico A7.2: **Producción de la industria manufacturera: total y sectores seleccionados, índice (2021 = 100), 2017-2023**



Fuente: Eurostat.

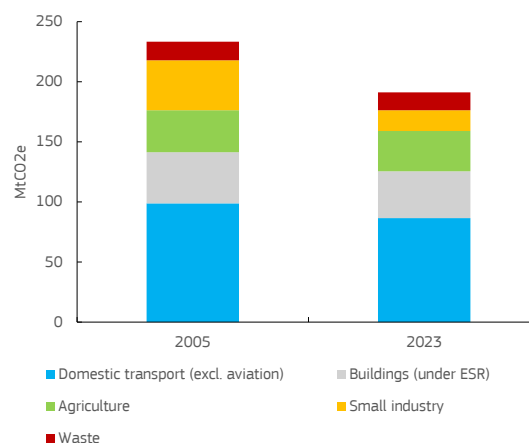
España ha puesto en marcha políticas de apoyo a la descarbonización de la industria, pero se necesita más. Algunos ejemplos de estas políticas son el PERTE para la descarbonización industrial, la Ley de descarbonización industrial, bonos verdes, incentivos fiscales, y la estrategia de industria inteligente. Estas políticas apoyan la implantación de las energías renovables, el almacenamiento de energía, la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono, y el fomento del hidrógeno renovable. Sin embargo, debido a la elevada intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la industria manufacturera española y al papel que desempeñan los sectores de gran consumo de energía, es necesario que se sigan aplicando las medidas existentes y que se sigan realizando más esfuerzos para apoyar la descarbonización de la industria manufacturera, en particular en los sectores de gran consumo de energía. Esto incluye prestar apoyo a nuevas tecnologías de baja emisión de carbono (por ejemplo, en el marco del Fondo de Innovación), ampliar las soluciones existentes y promocionar las cadenas de suministro sostenibles y las prácticas de la economía circular.

Reducción de las emisiones en los sectores sujetos al reparto del esfuerzo

Se prevé que España alcance su objetivo para los sectores de reparto del esfuerzo para 2030 si adopta y aplica las medidas adicionales previstas en materia de

mitigación del cambio climático ⁽¹⁶⁰⁾. Se espera que en 2023 las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores de reparto del esfuerzo de España hayan sido un 20,9 % inferiores a las de 2005. Se prevé que de aquí a 2030, las políticas actuales reduzcan estas emisiones en un 29 % con respecto a los niveles de 2005 y que las nuevas políticas del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, actualizado a su versión definitiva, logren una reducción de 15,6 puntos porcentuales. Por consiguiente, si España adopta y aplica dichas medidas, se prevé que supere en 6,9 puntos porcentuales ⁽¹⁶¹⁾ su objetivo de reparto del esfuerzo de reducción del 37,7 %.

Gráfico A7.3: **Emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores de reparto del esfuerzo, 2005 y 2023**



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente

⁽¹⁶⁰⁾El objetivo nacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se establece en el Reglamento (UE) 2023/857 (Reglamento de reparto del esfuerzo). Se aplica a los edificios (calefacción y refrigeración), el transporte por carretera, la agricultura, los residuos, y la pequeña industria (conocidos como sectores sujetos al reparto del esfuerzo).

⁽¹⁶¹⁾La reducción de emisiones de los sectores de reparto del esfuerzo para 2023 se basa en datos aproximados de inventario. Los datos finales se determinarán en 2027 tras una revisión exhaustiva. Proyecciones sobre las repercusiones de las políticas existentes («con medidas existentes») y de las políticas adicionales («con medidas adicionales») según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, actualizado a su versión definitiva.

Industria sostenible

La transición hacia la economía circular

A pesar de los progresos realizados en los últimos años, mejorar la gestión de los residuos y desarrollar el potencial de la economía circular siguen siendo retos importantes. En 2020, España aprobó una estrategia global de economía circular titulada «España Circular 2030», que presenta la visión a largo plazo de la transición del país a la circularidad. Sus objetivos se alcanzarán mediante la aprobación de planes de acción trienales. El primer Plan de Acción para la Economía Circular 2021-2023 ya se ha aplicado y se espera que en breve se publique un segundo Plan de Acción para la Economía Circular 2024-2026. Además, muchas comunidades autónomas también han adoptado estrategias autonómicas en materia de economía circular. En 2022 se adoptó la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, seguida de varias normas de desarrollo. El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) y el programa nacional de prevención para 2016-2022 aún deben revisarse de conformidad con los nuevos requisitos de la UE en el sector de los residuos. También es necesario actualizar los planes autonómicos de gestión de residuos de las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, y algunos de ellos están aún pendientes.

La mejora de los resultados en el sector de los residuos sigue siendo escasa. La generación de residuos municipales en España muestra un ligero descenso en los últimos diez años. En 2023, España generó 465 kg de residuos municipales por habitante, cifra ligeramente inferior a la media estimada de la UE de 511 kg por habitante. España es uno de los países que no alcanzó el objetivo de la UE para 2020 de reciclar el 50 % de los residuos municipales (la tasa en España fue del 36 %) y corre un riesgo elevado de no alcanzar los nuevos objetivos de la UE para 2025 en materia de residuos ⁽¹⁶²⁾. Por ello, es esencial que aplique la nueva legislación y los nuevos planes y que adopte las medidas pendientes, que contienen nuevos esfuerzos e

inversiones, varias de las cuales figuran en el plan de recuperación y resiliencia español, por ejemplo en el componente 12, inversión 3.

Las inversiones actuales en la transición a la circularidad han sido insuficientes, a pesar del apoyo de la financiación de la UE, por ejemplo, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Se calcula que España necesita una inversión adicional total de 2 300 millones EUR al año para la transición a la economía circular, en particular para la gestión de residuos, que representa el 0,17 % del PIB del país ⁽¹⁶³⁾.

Industria de contaminación cero

España ha avanzado considerablemente en la reducción de la contaminación atmosférica, que en la actualidad está dissociada del crecimiento del PIB. Sin embargo, España presenta un panorama desigual en términos de contaminación atmosférica. Aunque las emisiones de varios contaminantes atmosféricos han disminuido en las últimas décadas, la calidad del aire en España sigue suscitando inquietud, principalmente en lo que respecta al dióxido de nitrógeno. En particular, el transporte privado agrava los problemas estacionales de calidad del aire y congestión del tráfico en las principales áreas metropolitanas, en particular Madrid y Barcelona, lo que conlleva costes sanitarios y económicos.

La industria española sigue liberando grandes cantidades de contaminantes atmosféricos y del agua. En España, unas 7 000 instalaciones industriales están obligadas a disponer de un permiso basado en las disposiciones de la Directiva de Emisiones Industriales. La mayor parte de estas instalaciones pertenecen al sector de la cría intensiva de aves de corral y de porcino (56 %), seguido del sector de la alimentación y las bebidas. España tiene una tasa relativamente elevada de daños a la salud y al medio ambiente (la quinta más elevada de la UE) y se sitúa por encima de la media de la UE de 27,5 EUR / mil EUR de VAB en intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero (la undécima de la UE). Los principales emisores son

⁽¹⁶²⁾ Comisión Europea, [Informe de alerta temprana sobre residuos de 2023](#).

⁽¹⁶³⁾ Comisión Europea, DG Medio Ambiente, *Programa de evaluación de las necesidades de inversión medioambiental*, actualización de 2025. Expresado en precios de 2022.

el sector de la energía (las refinerías, la producción de gas, etc.), el sector de los minerales (7 %) y el sector del metal (7 %).

Los costes de la contaminación siguen siendo muy superiores a las inversiones en prevención y control de la contaminación. Las estimaciones anuales disponibles más recientes (de 2022) de la Agencia Europea de Medio Ambiente ⁽¹⁶⁴⁾ para España atribuyen 18 500 muertes al año (o 184 200 años de vida perdidos) a la exposición a las partículas finas (PM_{2,5}), 5 500 muertes al año (o 54 500 años de vida perdidos) a la exposición al dióxido de nitrógeno (NO₂) y 6 100 muertes al año (o 61 300 años de vida perdidos) a la exposición al ozono. Para cumplir sus objetivos medioambientales en materia de prevención y control de la contaminación (contaminación cero), España necesita destinar 1 700 millones EUR más al año (el 0,13 % del PIB) principalmente a medidas relacionadas con el aire limpio y el ruido ⁽¹⁶⁵⁾. La aplicación del plan nacional integrado de clima y energía, que prevé inversiones en energía y transporte sostenibles, contribuiría en gran medida a lograr tales objetivos.

⁽¹⁶⁴⁾ [Agencia Europea de Medio Ambiente, 2024, «Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2024»](#) [«Daños para la salud humana derivados de la contaminación atmosférica en Europa: estado de la incidencia de las enfermedades en 2024»].

⁽¹⁶⁵⁾ Comisión Europea, DG Medio Ambiente, *Programa de evaluación de las necesidades de inversión medioambiental*, actualización de 2025. Expresado en precios de 2022.

Cuadro A7.1: Indicadores clave de la industria limpia y la mitigación del cambio climático: España

Strategic autonomy and technology for the green transition				Spain				EU-27			
Net zero industry											
Operational manufacturing capacity 2023	500-650 (m)			- Electrolyzer, MW			500-600				
- Solar PV (c: cell, w: wafer, m: module), MW	8000-8250 (b), 5000-5250 (n), 15500-18000 (t)			- battery, MWh			-				
- Wind (b: blade, t: turbine, n: nacelle), MW											
Automotive industry transformation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021	
Motorisation rate (passenger cars per 1000 inhabitants), %	529	539	546	549	554	553	551	↘	539	561	
New zero-emission vehicles, electricity motor, %	0.30	0.43	0.76	1.96	2.66	3.73	5.63	↗	1.03	8.96	
Critical raw materials	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021	
Material import dependency, %		42.8	41.8	37.9	39.4	42.3	42.0	↘	24.2	22.6	
Climate mitigation											
Spain								Trend		EU-27	
Industry decarbonisation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2017	2022	
GHG emissions intensity of manufacturing production, kg/€	0.49	0.5	0.48	0.5	0.48	0.39		↘	0.34	0.27	
Share of energy-related emissions in industrial GHG emissions	40.1	37.3	36.4	35.0	35.4	34.6	37.3	↘	44.8	42.5	
Energy-related GHG emissions intensity of manufacturing and construction, kg/€	215.7	220.6	215.6	224.2	224.8	174.3	-	↘	158.4	132.9	
Share of electricity and renewables in final energy consumption in manufacturing, %	43.1	42.2	41.5	41.3	42.0	44.7	45.6	↗	43.3	44.2	
Energy intensity of manufacturing, GWh/€	1.61	1.62	1.60	1.72	1.61	1.39	1.31	↘	1.29	1.09	
Share of energy-intensive industries in manufacturing production						13.9				7.3	
GHG emissions intensity of production in sector [...], kg/€											
- paper and paper products (NACE C-17)	1.25	1.23	1.32	1.11	1.22	1.12	-	-	0.73	0.68	
- chemicals and chemical products (NACE C20)	1.49	1.66	1.49	1.36	1.43	1.48	-	-	1.25	1.26	
- other non-metallic mineral products (NACE C23)	4.12	3.96	3.40	3.52	3.16	2.87	-	-	2.53	2.24	
- basic metals (NACE C24)	2.64	2.77	2.70	2.52	5.10	5.91	-	-	2.79	3.49	
Reduction of effort sharing emissions		2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2023	
GHG emission reductions relative to base year, %					-19.6	-19.5	-20.9				
- domestic road transport		-11.7	-10.7	-26.8	-15.7	-11.6	-12.4	↘	1.4	5.2	
- buildings		-5.7	-10.2	-11.0	-9.2	-14.5	-8.5	↘	21.4	32.9	
	2005				2021	2022	2023	Target	WEM	WAM	
Effort sharing: GHG emissions, Mt; target, gap, %	242.0				194.7	194.8	191.3	-37.7	-8.7	6.9	
Sustainable industry											
Spain								Trend		EU-27	
Circular economy transition		2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021	
Material footprint, tonnes per person		11.0	10.2	10.0	10.3	9.7	8.2	↘	14.7	15.0	
Circular material use rate, %		8.9	9.0	9.3	8.8	9.4	8.5	↗	11.6	11.1	
Resource productivity, €/kg		2.7	2.9	2.6	2.8	3.2	3.7	↗	2.1	2.3	
Zero pollution industry											
Years of life lost due to PM2.5, per 100,000 inhabitants		340	340	338	313	578	-	↗	702	571	
Air pollution damage cost intensity, per thousand € of GVA					32.5					27.5	
Water pollution intensity, kg weighted by human factors per bn € GVA						1.0				0.9	

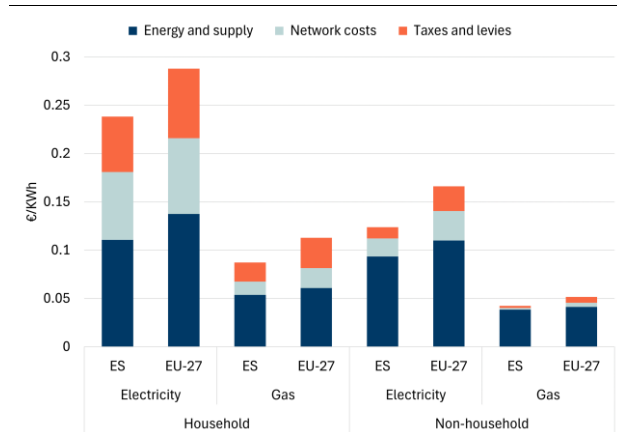
Fuentes: Industria de cero emisiones netas: Comisión Europea, [El panorama de la industria manufacturera de cero emisiones netas en los Estados miembros, informe final](#), 2025. Transformación de la industria automovilística: Eurostat.

Materias primas fundamentales: Eurostat. **Mitigación del cambio climático:** véanse las notas a pie de página de la sección «mitigación del cambio climático». Reducción de las emisiones en el marco del reparto del esfuerzo, [EEA greenhouse gases data viewer](#) (Visualizador de datos sobre gases de efecto invernadero), Comisión Europea, [Informe de situación sobre la acción por el clima](#), 2024. **Industria sostenible:** Años de vida perdidos por PM2.5: Eurostat y AEMA, «Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2024» [Daños para la salud humana derivados de la contaminación atmosférica en Europa: estado de la incidencia de las enfermedades en 2024]. Daños causados por la contaminación atmosférica: AEMA, [EU large industry air pollution damage costs intensity](#), 2024 [Intensidad de los costes derivados de los daños causados por la contaminación atmosférica de la gran industria de la UE]. Emisiones cubiertas: As, benceno, Cd, Cr, Hg, NH₃, Ni, COVNM, NO_x, Pb, dioxinas, PM₁₀, HAP, SO_x. Intensidad de la contaminación del agua: AEMA, «EU large industry water pollution intensity», 2024 [«Intensidad de la contaminación del agua de la gran industria de la UE»]. Vertidos al agua cubiertos de cadmio, plomo, mercurio y níquel. Otros indicadores: Eurostat.

En el presente anexo se describen los avances realizados y los retos actuales relacionados con la mejora de la competitividad y la asequibilidad de la energía, al tiempo que se avanza en la transición hacia las cero emisiones netas. Examina las medidas y los objetivos propuestos en la actualización definitiva del plan nacional integrado de energía y clima para 2030.

Precios y costes de la energía

Gráfico A8.1: **Componentes del precio al por menor de la energía para consumidores domésticos y no domésticos, 2024**



i) Para los consumidores domésticos, la banda de consumo es DC para la electricidad y D2 para el gas. Los impuestos y gravámenes incluyen el IVA.

ii) Para los consumidores no domésticos, la banda de consumo es ID para la electricidad e I4 para el gas. Los impuestos y gravámenes no incluyen el IVA ni los gastos recuperables, ya que estos suelen ser recuperados por las empresas.

Fuente: Eurostat

Los precios al por menor de la electricidad y el gas en España disminuyeron aún más en 2024, para los consumidores no domésticos y para los domésticos. El hecho de que los precios de la energía estén por debajo de la media de la UE se debe en gran medida a que la carga de impuestos y gravámenes es inferior a la media de la UE. Estos últimos, para los consumidores no domésticos, están sesgados hacia la electricidad y representan el 9,4 % del precio final de la electricidad y el 5,4 % del gas (frente a una media de la UE del 15,5 % y 11,6 %, respectivamente). Unos costes de red limitados también ayudan a reducir los precios al por menor, con la notable excepción de los precios minoristas de la electricidad para los consumidores domésticos. A

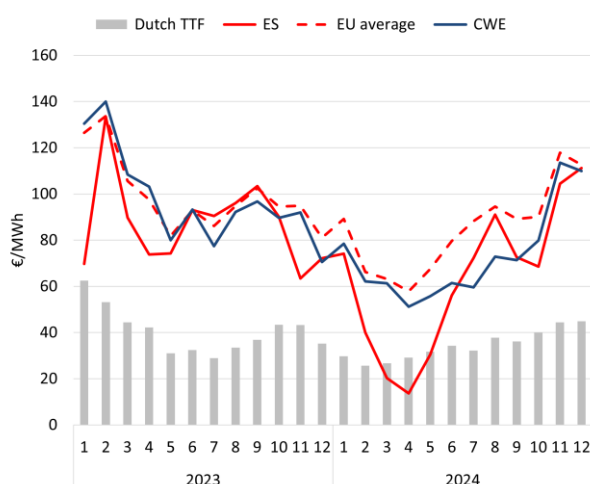
pesar de registrar una disminución interanual, los costes de red representan una proporción del precio final superior a la media de la UE.

Gracias a una elevada cuota de energías renovables (57,2 %) en su mix de generación eléctrica, los precios al por mayor de la electricidad en España alcanzaron una media de 63,3 EUR/MWh en 2024 ⁽¹⁶⁶⁾, los cuartos más bajos de la UE (media de la UE de 84,7 EUR/MWh). La península ibérica (Portugal y España) experimentó una mayor fluctuación de los precios que la media de la UE. En España, los precios disminuyeron hasta los 13,7 EUR/MWh en abril debido a la elevada producción de las energías renovables (+ 21 % en España entre febrero y mayo de 2024 en comparación con el mismo período de 2023). Los precios repuntaron en el segundo semestre del año en un contexto de aumento de los costes del gas natural y de escasa flexibilidad no fósil. En noviembre, los precios acusaron una subida aún mayor en la península ibérica debido a períodos críticos en Europa Central y Occidental que afectaron negativamente a los precios diarios en los mercados de Europa Central y Occidental y en los mercados vecinos ⁽¹⁶⁷⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ Fraunhofer (datos de la REGRT de Electricidad).

⁽¹⁶⁷⁾ Datos anuales sobre electricidad, Ember (datos de consumo y generación mencionados en todo el párrafo)

Gráfico A8.2: Precios medios diarios al por mayor de la electricidad y precios de referencia europeos del gas natural, por meses (TTF, Países Bajos)



i) el mecanismo de transferencia de títulos (TTF) es un punto de intercambio virtual de gas natural en los Países Bajos y constituye la principal referencia para los precios europeos del gas natural.

ii) CWE (por sus siglas en inglés) muestra los precios medios en el mercado de Europa Central y Occidental (Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Austria).

Fuentes: S&P Platts y REGRT de Electricidad

Flexibilidad y redes eléctricas

España forma parte de la región de cálculo de la capacidad (RCC) del Sudoeste de Europa⁽¹⁶⁸⁾, donde las capacidades comerciales transfronterizas son relativamente elevadas.

El sistema eléctrico español está interconectado con Portugal (en el «sistema eléctrico ibérico») y con Francia. Debido a su ubicación geográfica, los flujos comerciales dentro de esta RCC son relativamente elevados en comparación con otras regiones y los niveles comerciales han aumentado ligeramente desde 2022. Se observan limitaciones en la frontera entre España y Portugal. Para hacer frente a estas limitaciones, España y Portugal empezaron a implantar una nueva interconexión en mayo de 2024. En general, España adopta una relativamente grande cantidad de medidas correctoras costosas en las transacciones transfronterizas de electricidad, debido a que necesita gestionar la congestión.

⁽¹⁶⁸⁾La RCC del Sudoeste de Europa abarca España, Francia y Portugal. Una RCC es un grupo de países que calculan conjuntamente los flujos transfronterizos de electricidad.

Para seguir integrando la producción de fuentes de energía renovables y mejorar la integración del mercado de la península ibérica, es fundamental que España aumente su capacidad de interconexión eléctrica transfronteriza. Debe seguir mejorando su interconectividad (el nivel global en 2025 es inferior al 5 %) en consonancia con el calendario operativo de los proyectos en curso. Se espera que el proyecto de interconexión entre España y Portugal haya finalizado en abril de 2025, cuyo objetivo es aumentar la capacidad de interconexión actual a 3,2 GW. Se espera que el proyecto de interconexión por el golfo de Vizcaya entre España y Francia esté en servicio en 2028 y que aumente la capacidad de intercambio a 5 GW. Están previstos nuevos proyectos de interconexión entre Pamplona y Cantegrit (Francia), y entre Aragón y Marsillon (Francia).

El Gobierno español está estableciendo el nivel objetivo de las inversiones en infraestructura y distribución eléctricas. En junio, finalizó una consulta pública sobre los límites a la inversión anual en transporte y distribución (0,065 % y 0,13 % del PIB, respectivamente)⁽¹⁶⁹⁾. La implantación de infraestructuras es clave para apoyar la implantación de las energías renovables.

España necesita seguir promoviendo las infraestructuras de hidrógeno. En el plan REPowerEU, la Comisión ha señalado el caudal de hidrógeno de la península ibérica a Alemania como uno de los corredores clave de hidrógeno renovable de la UE. Para apoyar este objetivo, el corredor suroccidental (Portugal-España-Francia-Alemania) es un corredor emblemático de la lista de PIC/PIM, y algunos de sus componentes individuales obtuvieron la condición de PIC en 2023. Esta iniciativa incluye una interconexión entre España y Portugal con una capacidad de 0,75 millones de toneladas al año y un gasoducto marítimo que conecta Barcelona con Marsella, BarMar, con 2 millones de toneladas al año.

Para garantizar una rápida ejecución de proyectos de infraestructura en todas las comunidades autónomas españolas es fundamental acelerar los procedimientos de concesión de permisos. Los procedimientos de

⁽¹⁶⁹⁾RD 1047/2013 y RD 1048/2013, respectivamente.

concesión de permisos para las infraestructuras energéticas tienen una duración media de 18-24 meses, comparable a la de otros Estados miembros. Las partes interesadas señalan los procesos de participación pública y las evaluaciones de impacto ambiental como los principales factores que afectan a dicha duración. La legislación menciona plazos, pero no establece la duración de cada uno de los pasos.

España no experimentó precios negativos en 2023, pero llevó a cabo la segunda mayor restricción de fuentes de energía renovable de la UE en 2023. España generó la segunda mayor cantidad de electricidad a partir de fuentes de energía renovable de la UE en 2023 (105,3 TWh; Alemania generó 236,8 TWh). Las inversiones se combinan con la implantación de soluciones para aumentar la flexibilidad de la red, dado el escaso número de días en que España experimentó precios negativos de la electricidad en 2024. Seguir mejorando las soluciones de almacenamiento y la flexibilidad de la demanda puede ayudar a reducir el nivel de restricción de las fuentes de energía renovables expresado en porcentaje (España va después de Alemania y Croacia).

España ha adoptado nuevas medidas para apoyar la flexibilidad no fósil. Su capacidad operativa de almacenamiento de electricidad es superior a 7 GW. Con la actualización definitiva del PNIEC, España ha aumentado su objetivo para 2030 pasando de 20 GW (previsión de 2020) a 22,5 GW. La aplicación de la estrategia de almacenamiento energético está en curso y existen fondos específicos del plan de recuperación y resiliencia (PRR) destinados a financiar las tecnologías de almacenamiento y flexibilidad. Se han puesto en marcha proyectos (principalmente de energía hidroeléctrica y baterías) que previsiblemente estarán operativos en un plazo de tres a cinco años. Se prevé que los proyectos con condición de PIC añadan 2 GW de nueva capacidad instalada. En el marco normativo de España sigue habiendo obstáculos a la flexibilidad en relación con el acceso al mercado de los agregadores de demanda y la participación efectiva de la respuesta de la demanda y el almacenamiento en los servicios de balance. Para subsanar estas deficiencias, España se ha comprometido a adoptar medidas que permitan la plena participación de los agregadores en el mercado, así como la participación de la respuesta

de la demanda y el almacenamiento en servicios auxiliares y de gestión de la congestión.

Está pendiente la adopción de legislación para separar la autoridad reguladora de la energía (la Comisión Nacional de Energía o CNE) del actual organismo común de regulación y competencia (la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o CNMC). El proyecto de ley prevé un presupuesto «limitativo» que requiere la aprobación ministerial para las decisiones de inversión y de recursos humanos. Esto contrasta con el presupuesto «estimativo» que el regulador de la energía elaboraba cuando era independiente.

España está avanzando en la adopción de medidas diseñadas para capacitar a los consumidores en la respuesta de la demanda, las comunidades de energía, la tarificación dinámica y las redes inteligentes. Los contratos con precios dinámicos están disponibles para los clientes domésticos y no domésticos. El 99 % de los consumidores domésticos finales ya tienen instalado un contador inteligente. Menos del 5 % de los consumidores domésticos españoles pueden considerarse «prosumidores» ⁽¹⁷⁰⁾. El número de comunidades de energía está aumentando constantemente y más de 110 de ellas están activas en toda España ⁽¹⁷¹⁾. El PRR presta apoyo a las comunidades de energía y al autoconsumo a través del proyecto estratégico nacional de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE ERHA), financiado con cargo al plan español de recuperación y resiliencia.

En 2023, la electricidad representó el 24,7 % del consumo de energía final de España (en lo sucesivo, «CEF»), ligeramente por encima de la media de la UE del 22,9 %, un porcentaje que se ha mantenido en gran medida estancado en la última década ⁽¹⁷²⁾ debido en parte a la relación de precios desfavorable entre la electricidad y el gas que desincentiva la electrificación y la

⁽¹⁷⁰⁾ [ACER-CEER 2024 MMR Retail.pdf](#).

⁽¹⁷¹⁾ Proyecto ESPON TANDEM.

⁽¹⁷²⁾ La tasa de crecimiento anual compuesta fue del - 0,5 % entre 2013 y 2023. Fuente: Balances energéticos definitivos, Eurostat.

descarbonización rentable. Esta cifra fue superior a la media de la UE del 22,9 % y ha ido en aumento en la última década. La electricidad representa el 45,4 % y el 31,1 % del CEF de los hogares y de la industria, respectivamente (véase el anexo 7). La cuota del CEF del sector del transporte sigue siendo insignificante (1,2 %). Es necesario seguir avanzando para descarbonizar la economía y aprovechar las ventajas que las fuentes de energía renovables asequibles ofrecen a los consumidores. En el segundo semestre de 2024, España tuvo una carga fiscal orientada, de manera sesgada, hacia la electricidad. Antes de impuestos y gravámenes, la relación de precios entre la electricidad y el gas fue del 2,7 tanto para los hogares como para las industrias de gran consumo de energía. Después de impuestos y gravámenes, esta relación aumentó al 2,8 para el segmento de la industria. Para los hogares, los impuestos y gravámenes representaron alrededor del 24 % del precio final de la electricidad, frente al 22,5 % en el caso del gas. Para las industrias de gran consumo de energía, los impuestos y gravámenes no recuperables representaron alrededor del 9 % de los precios de la electricidad, mientras que en el caso del gas representaron en torno al 5 % ⁽¹⁷³⁾.

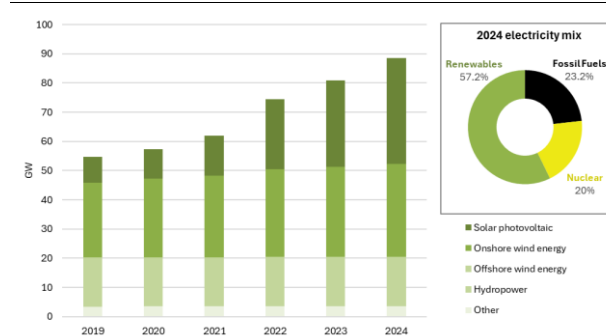
La implantación de soluciones de flexibilidad a través del almacenamiento de energía y la respuesta de la demanda también es clave para la integración eficiente de la producción de energía renovable y la reducción de las restricciones. Se han asignado fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a proyectos de almacenamiento y flexibilidad, y el marco normativo se está revisando para permitir su desarrollo de manera rápida y completa.

⁽¹⁷³⁾Análisis basado en los datos de Eurostat para el primer semestre de 2024. Para los consumidores domésticos, la banda de consumo es DC para la electricidad y D2 para el gas, que se refieren a consumidores medianos y proporcionan información sobre la asequibilidad. Para los consumidores no domésticos, la banda de consumo es ID para la electricidad e I4 para el gas, que se refiere a grandes consumidores, lo que ofrece una visión de la competitividad internacional (los precios utilizados para el cálculo no incluyen el IVA ni otros impuestos, gravámenes o tasas recuperables, ya que los consumidores no domésticos suelen poder recuperar el IVA y algunos otros impuestos).

Energías renovables y contratos a largo plazo

El año 2024 marcó un récord de generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. La cuota del 57 % de fuentes de energía renovables en el mix de generación eléctrica ⁽¹⁷⁴⁾, frente a la cuota global de la UE del 47 %, marcó un nuevo récord (el anterior estaba en el 50 % en 2023). En el mix de generación eléctrica total, la energía eólica siguió siendo la primera fuente (22 %), seguida de la nuclear (20 %) y la solar (18 %). Los combustibles fósiles representaron menos de una cuarta parte de la generación.

Gráfico A8.3: **Capacidad instalada de energía renovable (izquierda) y combinación de producción de electricidad (derecha) de España**



En «Other» («Otros») se incluyen los residuos urbanos renovables, los biocarburantes sólidos, los biocarburantes líquidos y el biogás.

Fuentes: IRENA, Ember.

La capacidad instalada de energía renovable en España aumentó un 9,4 % en 2024 hasta alcanzar los 88 498 MW (véase el gráfico anterior). La energía solar volvió a ser la que más creció: con la instalación de otros 6 667 MW, alcanzó los 38 587 MW, un incremento del 20,9 %. La capacidad instalada total de energía eólica aumentó en 943 MW hasta los 31 811 MW, un incremento del 3,1 % ⁽¹⁷⁵⁾.

España está aplicando reformas en materia de concesión de autorizaciones, pero debe agilizar la transposición de las nuevas disposiciones de la Directiva revisada sobre

⁽¹⁷⁴⁾Datos anuales sobre electricidad, Ember.

⁽¹⁷⁵⁾[Estadísticas sobre la capacidad de las energías renovables 2025, IRENA](#)

fuentes de energía renovables a la legislación nacional. España ha adoptado medidas importantes para acelerar los procesos de concesión de autorizaciones para las fuentes de energía renovables, como el intercambio de conocimientos, la publicación de la capacidad del gestor de la red y el desarrollo de espacios controlados de pruebas para proyectos innovadores. En julio de 2024, el Gobierno concluyó el procedimiento de concesión de permisos para 28 GW de capacidad de fuentes de energía renovables en 280 proyectos. Sin embargo, es necesario proseguir la aplicación de las nuevas disposiciones de la UE.

El objetivo del PNIEC español es alcanzar una cuota de energías renovables del 48 % para 2030, superior a su contribución prevista al objetivo de la UE. España aspira a contar con una capacidad de fuentes de energía renovables de 160 GW para 2030 (incluidos 76 GW de energía solar fotovoltaica y 62 GW de energía eólica). Sin embargo, en 2024 no publicó ningún nuevo calendario sobre la asignación de apoyo prevista a las fuentes de energía renovables en la plataforma de planes de desarrollo de energías renovables de la Unión.

España sigue siendo el mercado de contratos de compra de electricidad (CCE) más amplio y dinámico de la UE ⁽¹⁷⁶⁾. Alrededor de 11 GW de capacidad de fuentes de energía renovable se contratan mediante contratos privados, con predominio de la energía solar fotovoltaica. En 2020, España creó un fondo para proporcionar garantías a las unidades de gran consumo eléctrico que firmaran CCE de fuentes de energía renovable para satisfacer sus necesidades de electricidad.

Eficiencia energética

En 2023, los sectores residencial e industrial encabezaron la caída del consumo energético. El consumo de energía primaria (CEP) disminuyó un 3,1 % con respecto a 2022 (hasta 110,1 Mtep). El consumo de energía final (CEF) disminuyó un 0,6 %, hasta 80,6 Mtep. Sin

embargo, el CEF aumentó en el transporte (0,9 %) y los servicios (0,6 %), mientras que disminuyó un 1,7 % y un 2,6 % en los sectores industrial y residencial, respectivamente. En la versión refundida de la Directiva relativa a la eficiencia energética (DEE) se exige que España alcance los 82,2 Mtep en CEP y 66,3 Mtep en el CEF de aquí a 2030.

Para alcanzar sus objetivos, España necesita esforzarse mucho más en la reducción del consumo de energía en los edificios. España pretende reducir el consumo de energía en el sector residencial en un 14 % para 2030, pero entre 2020 y 2022 no ha avanzado prácticamente nada. Los resultados mejoraron en 2023, pero siguieron siendo insuficientes para avanzar hacia la consecución de los objetivos de 2030.

La descarbonización del sector de la calefacción está avanzando. España no ha presentado una evaluación completa en materia de calefacción y refrigeración que indique la posibilidad de aplicar cogeneración de alta eficiencia y sistemas urbanos eficientes de calefacción y refrigeración ⁽¹⁷⁷⁾. La relación de precios entre la electricidad y el gas ha disminuido sustancialmente (casi un 40 % entre 2020 y 2024). Sin embargo, sigue siendo muy elevada y constituye un obstáculo importante para un el aumento de la electrificación. Las ventas de bombas de calor aumentaron notablemente en 2024 (un 13 %), pero España debe evaluar si es necesario adoptar nuevas medidas para alcanzar sus objetivos.

España cuenta con un marco de apoyo para la financiación a escala nacional que moviliza inversiones en eficiencia energética. Sin embargo, el recurso a instrumentos financieros y regímenes mixtos es limitado y predominan las subvenciones. Por lo tanto, para alcanzar los objetivos de eficiencia energética, puede seguir desplegando regímenes no basados en subvenciones.

Se ha comprometido una financiación sustancial para mejorar la eficiencia energética de los edificios y la industria que incluye más de 25 500 millones EUR en recursos del MRR. Sin embargo, la absorción de los fondos se está quedando rezagada y no está claro si será

⁽¹⁷⁶⁾European PPA Market Outlook 2024, Pexapark [Perspectivas del mercado de contratos de compra de electricidad en Europa].

⁽¹⁷⁷⁾Artículo 25, apartado 1.

posible gastar los fondos asignados. La situación es especialmente delicada en el caso de la política de cohesión, en la que el nivel de los pagos es muy bajo. Un ejercicio de análisis y de balance de esta cuestión debe permitir la puesta en marcha de medidas para garantizar un desembolso eficaz y eficiente de los fondos asignados a los objetivos.

Seguridad del suministro y diversificación

España aspira a reducir su dependencia de las importaciones de energía del 73 % al 50 % de aquí a 2030. El Gobierno pretende aumentar la producción nacional de las fuentes de energía renovables, disminuir las importaciones de combustibles fósiles y reducir el consumo de energía primaria. Desde 2021 se han adoptado más de 25 medidas para reforzar el suministro energético. En 2022 se introdujeron 73 medidas adicionales ⁽¹⁷⁸⁾, centradas en el ahorro de energía, la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables. Las anteriores inversiones en infraestructuras han hecho que el sector del gas sea relativamente resiliente. El Gobierno está promoviendo los gases renovables y las existencias mínimas de seguridad. Los comercializadores de gas natural y los consumidores directos están obligados a mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 27,5 días de venta o consumo firme. Las importaciones de GNL ruso (6 900 millones de metros cúbicos) siguieron siendo una parte importante de las importaciones totales en 2024 (el 21 %).

A pesar de los avances en el ámbito de las energías renovables, la combinación energética global de España siguió dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles en 2023. El petróleo y el gas natural representaron el 44,1 % y el 21,5 % del consumo interior bruto de energía, respectivamente. España ya no depende del carbón ⁽¹⁷⁹⁾. Las energías renovables (y los

biocarburantes) aportaron un 19,1 % ⁽¹⁸⁰⁾. Esta continua dependencia de los combustibles fósiles pone de relieve la importancia de los esfuerzos que está realizando España para diversificar sus fuentes de energía y reforzar la seguridad energética.

El 28 de abril de 2025, España y Portugal se enfrentaron a una interrupción del suministro eléctrico sin precedentes, que también afectó a parte de Francia. De conformidad con el Derecho de la UE, la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (REGRT de Electricidad) dirigirá una investigación independiente sobre las causas del apagón. La Comisión Europea informará a todos los Estados miembros de los avances de dicha investigación a través del Grupo de Coordinación de la Electricidad.

Subvenciones a los combustibles fósiles

En 2023, las subvenciones a los combustibles fósiles perjudiciales para el medio ambiente ⁽¹⁸¹⁾ sin una eliminación progresiva prevista antes de 2030 representaron el 0,22 % ⁽¹⁸²⁾ del PIB de España ⁽¹⁸³⁾, por debajo de la media ponderada de la UE del 0,49 %. Las medidas tributarias representaron el 79 % de este volumen, mientras que el sostenimiento de los ingresos o de los precios representó el 21 % restante. Sin embargo, la tasa efectiva sobre el carbono de España en 2023 ⁽¹⁸⁴⁾ alcanzó una media de

⁽¹⁸⁰⁾ Consumo interior bruto de energía ([Eurostat](#)).

⁽¹⁸¹⁾ Subvenciones directas a los combustibles fósiles que incentivan el mantenimiento o el aumento de la disponibilidad o el uso de combustibles fósiles.

⁽¹⁸²⁾ El numerador se basa en volúmenes cotejados con las autoridades españolas. Para todos los Estados miembros, incluye el gasto público en I+D para combustibles fósiles según lo notificado por la AIE (presupuestos para I+D en tecnología energética) y excluye, en aras de la coherencia metodológica, la exención del impuesto especial sobre el queroseno consumido en el tráfico aéreo dentro de la EU27.

⁽¹⁸³⁾ Producto interior bruto a precios de mercado 2023, Eurostat.

⁽¹⁸⁴⁾ La tasa efectiva sobre el carbono es la suma de los impuestos sobre el carbono, los precios de los permisos de emisión de gases de efecto invernadero y los impuestos especiales sobre el combustible, que representan la tasa efectiva sobre el carbono agregada pagada por las emisiones.

⁽¹⁷⁸⁾ Plan + Seguridad Energética.

⁽¹⁷⁹⁾ Se excluye la electricidad y el calor para evitar la doble contabilización y centrar la atención en las fuentes de energía primaria.

71,10 EUR por tonelada de CO₂, por debajo de la media ponderada de la UE de 84,80 EUR ⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁸⁵⁾OCDE (2024), Precio de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2024.

Cuadro A8.1: Indicadores energéticos clave

	Spain				EU			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Household consumer - Electricity retail price (EUR/KWh)	0.2823	0.3082	0.2386	0.2383	0.2314	0.2649	0.2877	0.2879
Energy & supply [%]	46.2%	56.4%	54.3%	46.5%	36.6%	54.3%	55.6%	47.8%
Network costs	24.0%	24.6%	33.7%	29.4%	26.7%	25.3%	24.8%	27.2%
Taxes and levies including VAT	29.8%	19.0%	12.0%	24.1%	36.7%	20.3%	19.6%	25.0%
VAT	10.6%	6.7%	5.3%	11.5%	14.5%	13.4%	13.8%	14.6%
Household consumer - Gas retail price	0.0787	0.1032	0.1062	0.0872	0.0684	0.0948	0.1121	0.1128
Energy & supply	38.8%	56.7%	74.7%	61.7%	43.7%	61.0%	64.5%	53.9%
Network costs	38.1%	13.6%	16.6%	15.8%	22.5%	17.3%	17.1%	18.3%
Taxes and levies including VAT	23.1%	29.7%	8.8%	22.5%	33.8%	21.7%	18.4%	27.8%
VAT	17.4%	17.3%	4.8%	17.3%	15.5%	11.6%	10.2%	13.6%
Non-household consumer - Electricity retail price	0.1166	0.2000	0.1403	0.1239	0.1242	0.1895	0.1971	0.1661
Energy & supply	49.9%	68.7%	66.8%	62.9%	43.0%	66.5%	63.0%	55.8%
Network costs	11.3%	9.1%	13.2%	12.6%	15.8%	10.7%	11.9%	15.5%
Taxes and levies excluding VAT	28.6%	6.9%	4.1%	9.4%	30.4%	9.9%	11.2%	15.4%
Non-household consumer - Gas retail price	0.0293	0.0887	0.0583	0.0425	0.0328	0.0722	0.0672	0.0517
Energy & supply	62.3%	77.6%	89.5%	75.1%	66.2%	77.3%	77.3%	68.7%
Network costs	16.1%	2.5%	2.6%	3.1%	7.7%	3.8%	5.3%	7.1%
Taxes and levies excluding VAT	5.1%	3.0%	3.3%	5.4%	12.5%	6.1%	7.3%	11.6%
Wholesale electricity price (EUR/MWh)	111.4	167.7	87.4	63.1	111.0	233.2	99.1	84.7
Dutch TTF (EUR/MWh)	n/a	n/a	n/a	n/a	46.9	123.1	40.5	34.4
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gross Electricity Production (GWh)	275,726	274,452	273,257	263,373	274,312	292,454	285,881	-
Combustible Fuels	133,002	118,149	117,125	93,778	95,443	112,950	84,756	-
Nuclear	58,039	55,766	58,349	58,299	56,564	58,590	56,873	-
Hydro	21,070	36,803	26,874	33,998	32,847	22,102	31,105	-
Wind	49,127	50,896	55,647	56,444	62,061	62,784	64,275	-
Solar	14,397	12,744	15,103	20,667	27,098	35,723	48,586	-
Geothermal	-	-	-	-	-	-	-	-
Other Sources	91	94	159	187	299	305	286	-
Gross Electricity Production [%]								
Combustible Fuels	48.2%	43.0%	42.9%	35.6%	34.8%	38.6%	29.6%	-
Nuclear	21.0%	20.3%	21.4%	22.1%	20.6%	20.0%	19.9%	-
Hydro	7.6%	13.4%	9.8%	12.9%	12.0%	7.6%	10.9%	-
Wind	17.8%	18.5%	20.4%	21.4%	22.6%	21.5%	22.5%	-
Solar	5.2%	4.6%	5.5%	7.8%	9.9%	12.2%	17.0%	-
Geothermal	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-
Other Sources	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	-
Net Imports of Electricity (GWh)	9,169	11,102	6,862	3,280	852	-19,802	-13,957	-
As a % of electricity available for final consumption	3.7%	4.5%	2.8%	1.4%	0.4%	-8.5%	-6.1%	-
Electricity Interconnection [%]	5.8%	6.7%	6.5%	6.5%	5.0%	5.4%	4.4%	4.2%
Share of renewable energy consumption - by sector [%]								
Electricity	36.5%	35.2%	37.1%	42.9%	46.0%	50.9%	56.9%	-
Heating and cooling	16.2%	16.1%	17.2%	18.0%	17.0%	19.5%	21.4%	-
Transport	5.8%	6.9%	7.6%	9.5%	9.2%	9.7%	12.0%	-
Overall	17.1%	17.0%	17.9%	21.2%	20.6%	21.9%	24.9%	-
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Import Dependency [%]	67.9%	69.4%	74.4%	68.4%	57.5%	55.5%	62.5%	58.3%
of Solid fossil fuels	54.8%	102.0%	144.3%	71.8%	35.8%	37.2%	45.9%	40.8%
of Oil and petroleum products	99.4%	95.6%	101.0%	99.1%	96.8%	91.7%	97.8%	94.5%
of Natural Gas	97.5%	100.1%	103.2%	98.5%	83.6%	83.6%	97.6%	90.0%
Dependency from Russian Fossil Fuels [%]								
of Natural Gas	10.4%	8.7%	12.6%	18.3%	41.0%	40.9%	20.7%	9.3%
of Crude Oil	1.8%	4.6%	1.1%	0.0%	25.7%	25.2%	18.4%	3.0%
of Hard Coal	55.0%	29.6%	16.1%	0.0%	49.1%	47.4%	21.5%	1.0%
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Gas Consumption (in bcm)	31.1	31.0	35.4	31.9	33.8	32.6	29.0	
Gas Consumption year-on-year change [%]	8.2%	-0.6%	14.4%	-9.9%	5.8%	-3.4%	-11.2%	
Gas Imports - by type (in bcm)	34.6	34.8	37.2	32.5	37.0	39.7	35.3	
Gas imports - pipeline	18.3	20.0	15.8	12.1	16.8	11.3	10.6	
Gas imports - LNG	16.4	14.9	21.4	20.4	20.2	28.4	24.6	
Gas Imports - by main source supplier [%]								
Algeria	48.3%	51.3%	33.1%	29.1%	42.8%	23.6%	29.3%	
United States	2.2%	0.9%	11.0%	15.6%	14.6%	28.9%	20.9%	
Russia	0.0%	2.5%	8.5%	10.4%	8.7%	12.6%	18.3%	
Nigeria	12.7%	11.7%	11.5%	12.1%	11.5%	14.3%	13.6%	

Fuentes: Eurostat, REGRT de Electricidad, S&P Platts

España es pionera y muestra una gran madurez en los ámbitos de la gobernanza del cambio climático y la evaluación del riesgo climático, pero se requieren más medidas para aclarar las responsabilidades del exterior, aumentar su preparación y su resiliencia hídrica y reducir los efectos de su economía en la naturaleza. España es uno de los Estados miembros más expuestos a los riesgos climáticos. Aunque está tomando medidas para aumentar su resiliencia, algunas políticas sectoriales siguen rezagadas, en particular la agricultura. La gestión sostenible del agua también sigue revistiendo una gran importancia medioambiental, en particular en lo que se refiere a la gobernanza del agua, la rehabilitación y restauración de las masas de agua y la eficiencia hídrica. La naturaleza y los ecosistemas siguen degradándose, lo que plantea importantes riesgos económicos y de competitividad. España ha iniciado la transición hacia prácticas agrícolas más sostenibles, pero su sistema agroalimentario sigue teniendo importantes repercusiones climáticas y medioambientales, lo que justifica la adopción de medidas adicionales que apoyen las prácticas agrícolas sostenibles.

Adaptación al cambio climático y preparación

España está especialmente expuesta a olas de calor, sequías, inundaciones e incendios forestales. Los riesgos climáticos afectan directamente a la economía y la sociedad españolas. Entre 1980 y 2023, España registró pérdidas económicas por valor de 95 900 millones EUR debido a fenómenos meteorológicos y climáticos extremos. Sin embargo, solo el 5 % de los daños económicos producidos durante ese período estaban asegurados, frente al 62 % en Dinamarca ⁽¹⁸⁶⁾. Estos fenómenos afectan especialmente a los grupos y comunidades autónomas más vulnerables de España con menor capacidad de adaptación, en particular las

poblaciones con un estatus socioeconómico más bajo. El cambio climático también agrava las vulnerabilidades preexistentes ⁽¹⁸⁷⁾⁽¹⁸⁸⁾.

Las repercusiones sobre la salud del calor extremo agravadas por el cambio climático son significativas. Entre 1980 y 2023, España registró 32 053 víctimas mortales debido a fenómenos extremos, y las estimaciones realizadas a escala de la UE muestran que, de no adoptar medidas de adaptación y mitigación, España podría multiplicar por 40 la mortalidad por olas de calor ⁽¹⁸⁹⁾. El aumento de las temperaturas causado por el cambio climático también aumenta la propagación de enfermedades infecciosas como la malaria, el dengue o la fiebre del Nilo Occidental ⁽¹⁹⁰⁾.

⁽¹⁸⁶⁾AEMA, «*Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*» [«Pérdidas económicas derivadas de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en Europa»], 2024.

⁽¹⁸⁷⁾AEMA, «*European Climate Risk Assessment*» [«Evaluación europea del riesgo climático»], 2024, p. 345.

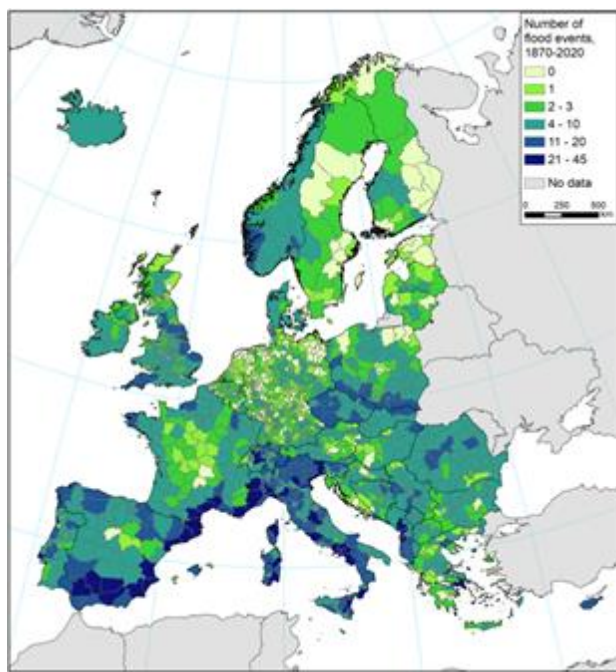
⁽¹⁸⁸⁾Navas-Martín y otros, «*Effects of local factors on adaptation to heat in Spain (1983–2018)*» [«Efectos de los factores locales en la adaptación al calor en España (1983–2018)»], 2022.

⁽¹⁸⁹⁾AEMA, «*European Climate Risk Assessment*» [«Evaluación europea del riesgo climático»], 2024, p. 215 y p. 343.

⁽¹⁹⁰⁾AEMA, «*Heatwaves, spread of infective diseases due to climate change increasing health threat to Europeans*» [«Olas de calor, propagación de enfermedades infecciosas y las crecientes amenazas para la salud de los europeos que supone el cambio climático»], 2022.



Mapa A9.1: **Número de inundaciones**



Fuente: D. Paprotny y otros, «*Hanze v2.1: an improved database of flood impacts in Europe from 1870 to 2020*» [«*Hanze v2.1: una base de datos mejorada de los efectos de las inundaciones en Europa entre 1870 y 2020*»], 2024 [enlace](#)

Las inundaciones son el fenómeno extremo que causa mayores daños en España. Entre 1870 y 2020, España registró el segundo mayor número de inundaciones en la UE (304) y el mayor número de víctimas mortales (4 395 personas) ⁽¹⁹¹⁾. En España, las inundaciones se concentran principalmente a lo largo de la costa (véase el mapa A9.1), como fue el caso de las inundaciones de octubre de 2024 en la Comunidad Valenciana que provocaron al menos 220 muertes y causaron daños por valor de más de 10 000 millones EUR ⁽¹⁹²⁾. En el marco de la Directiva de la UE sobre inundaciones, España ha adoptado el segundo ciclo de planes de gestión del riesgo de inundación para el período 2021-2027. España aprobó además tres Reales Decretos Leyes que contienen ayudas y medidas por un importe de 16 000 millones EUR para hacer frente a los daños

⁽¹⁹¹⁾D. Paprotny y otros, «*Hanze v2.1: an improved database of flood impacts in Europe from 1870 to 2020*» [«*Hanze v2.1: una base de datos mejorada de los efectos de las inundaciones en Europa entre 1870 y 2020*»], 2024.

⁽¹⁹²⁾McElroy y Hayes, «*Valencia floods highlight climate vulnerabilities of Spanish banks*» [«Las inundaciones de Valencia muestran las vulnerabilidades climáticas de los bancos españoles»], 2024.

causados por las inundaciones de 2024 en la Comunidad Valenciana.

Las medidas de actuación a escala nacional relacionadas con la adaptación al cambio climático y la preparación se han reforzado aún más en los últimos años, pero siguen siendo necesarios mayores esfuerzos. España cuenta con una estructura nacional de gobernanza para la adaptación al cambio climático que incluye una ley de cambio climático, una estrategia de adaptación al cambio climático, una evaluación de riesgos asociados al cambio climático y un plan nacional de adaptación al cambio climático. El plan incluye soluciones basadas en la naturaleza y estrategias de adaptación, como la apuesta por variedades de cultivo que puedan resistir mejor las condiciones cambiantes ⁽¹⁹³⁾. Sin embargo, siguen existiendo otros retos importantes como la desertificación, las olas de calor y la resiliencia hídrica. En la recomendación específica por país (REP) número 3 del Semestre Europeo de 2024 (véase la sección siguiente), también se plantearon cuestiones relacionadas con la gestión del agua y la adaptación al cambio climático. Esto, unido a incidentes como la crisis ecológica en el Mar Menor y el agotamiento de los recursos hídricos en el Parque Nacional de Doñana ponen de relieve la necesidad de adoptar nuevas medidas para afrontar estos retos ⁽¹⁹⁴⁾⁽¹⁹⁵⁾. España, como toda la UE, necesita aportar mayor claridad a la asunción de riesgos, es decir, la responsabilidad y los medios que asumen los distintos niveles de la administración y el sector privado a la hora de emprender actuaciones ⁽¹⁹⁶⁾.

España emplea varios fondos de la UE para mejorar su preparación entre los que figuran el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social para el Clima y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El plan de recuperación y resiliencia de España incluye medidas de

⁽¹⁹³⁾Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente, «*Environment and climate assessment of Spain's CAP Strategic Plan*» [«Evaluación del medio ambiente y el clima del plan estratégico de la PAC de España»], 2023.

⁽¹⁹⁴⁾Elorza Saralegui y Rodríguez, «*Mar Menor: cleaning Europe's largest saltwater lagoon*» [«Mar Menor: limpieza de la laguna salada más grande de Europa»], 2023.

⁽¹⁹⁵⁾Euronews, 2023, *Sequía y olas de calor: El humedal español de Doñana se reduce poniendo en peligro la fauna y los cultivos*.

⁽¹⁹⁶⁾AEMA, evaluación europea del riesgo climático, 2024.

adaptación al cambio climático, por ejemplo: medidas para la adaptación de edificios, planes de acción locales, sistemas de regadío sostenibles, infraestructuras verdes, sistemas de reutilización del agua, planes de restauración de cauces y riberas, medidas para la protección frente a los riesgos de inundación y adquisición de medios de extinción de incendios.

La adaptación al cambio climático también se aborda a nivel subnacional. Las regiones y los entes locales de España se encuentran entre los más activos de la UE en el desarrollo de planes locales de acción por el clima. En todo el país, 3 005 municipios han suscrito el Pacto de las Alcaldías de la UE, lo que representa el 88 % de la población española. El 32 % de los signatarios han elaborado planes de acción para el clima y la energía sostenible que abarcan la planificación local de la mitigación y la adaptación ⁽¹⁹⁷⁾. Nueve comunidades autónomas establecen la obligación de elaborar estos planes de acción locales en sus leyes climáticas autonómicas. De las 294 regiones y entes locales de la UE que participan en la misión de la UE sobre la adaptación al cambio climático para mejorar su labor este ámbito, 24 se encuentran en España. Además de otros esfuerzos más amplios de adaptación al cambio climático, España aborda los riesgos relacionados con el clima a través de Agroseguro y del Consorcio de Compensación de Seguros. Agroseguro presta apoyo a los agricultores en la gestión de las pérdidas relacionadas con fenómenos climatológicos como sequías, inundaciones y granizos, a través de regímenes de seguros público-privados cofinanciados por el Gobierno. Por su lado, el Consorcio de Compensación de Seguros es una entidad pública que indemniza los daños producidos por riesgos extraordinarios que normalmente están excluidos de las pólizas de seguro estándar.

Resiliencia hídrica

Grandes zonas de España padecen estrés hídrico, en particular debido a la demanda de la agricultura, el turismo y la energía. Estos sectores dependen en gran medida del suministro de agua, y la irrigación es crucial en muchas zonas

rurales. La tasa de productividad del agua en España es significativamente inferior a la de otros Estados miembros, con 38 EUR por m³ de agua extraída en 2022, y sigue una tendencia a la baja en los últimos cinco años ⁽¹⁹⁸⁾. El índice de explotación del agua «plus» (IEA+), que mide la cantidad de agua utilizada en comparación con el total de recursos de agua dulce renovables disponibles en un territorio y un período determinados, muestra que el consumo total de agua del país supera sus recursos de agua dulce renovables, especialmente en los meses de verano. El valor IEA+ más elevado (46) se alcanzó en el tercer trimestre de 2019 y el segundo más elevado (37) en 2021. El principal consumidor de agua es el sector agrícola. Aunque entre 2016 y 2020, la extracción de agua por parte del sector agrícola disminuyó un 7 %, este sigue siendo el principal consumidor de agua, con 13 035 millones de m³, es decir, el 77 % del consumo total en 2022, ejerciendo una presión significativa sobre los recursos hídricos del país. El Gobierno de España ha adoptado medidas para reducir el consumo de agua del sector agrícola, como mejorar la eficiencia de los sistemas de riego, promover los usos no convencionales de los recursos hídricos y fomentar el uso de cultivos resistentes a la sequía. Los retos en este ámbito siguen siendo significativos, especialmente en las regiones con un elevado estrés hídrico.

La calidad del agua en España solo ha mejorado ligeramente, y persisten las preocupaciones sobre las masas de agua superficial y subterránea. Los planes hidrológicos de cuenca de tercer ciclo de España (2022-2027) elaborados con arreglo a la Directiva marco sobre el agua muestran que el estado ecológico y el potencial de las masas de agua superficiales solo han mejorado ligeramente desde el segundo ciclo (2016-2021). Solo el 58 % de las masas de agua superficiales están clasificadas con «buen estado ecológico o buen potencial ecológico». Su estado químico se mantiene estable, ya que el 93 % de las masas de agua superficiales tienen un buen estado químico. En cuanto a las masas de agua subterránea, el estado cuantitativo se ha deteriorado ligeramente desde el segundo ciclo, con un 71 % en buen estado cuantitativo. Su estado químico ha

⁽¹⁹⁷⁾Datos a 5 de diciembre de 2024.

⁽¹⁹⁸⁾Medida como ratio entre el PIB en volúmenes encadenados (2010) y el total de agua dulce superficial extraída en metros cúbicos.

mejorado ligeramente, con al menos un 67 % clasificado con buen estado químico. Sin embargo, el 43 % podría no lograr un buen estado químico de aquí a 2027.

El tratamiento de aguas residuales en España es motivo de especial preocupación.

Aunque a lo largo de los años ha mejorado en el cumplimiento de los requisitos en este ámbito, para lo que la financiación de la UE ha sido fundamental, España ha tenido serias dificultades a la hora de aplicar adecuadamente la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. La aplicación parcial de dicha Directiva ha obligado a la Comisión Europea a emprender acciones legales que han derivado en sentencias del Tribunal de Justicia de la UE. La tasa de cumplimiento global de España fue del 86 % en 2020 y alrededor de 450 aglomeraciones urbanas no cumplieron todos los requisitos de la Directiva. Por consiguiente, es esencial que España adopte las medidas adecuadas y ejecute sin demora los proyectos necesarios para cumplir plenamente los requisitos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, empleando la financiación de la UE disponible: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Las necesidades de inversión relacionadas con la protección y la gestión del agua son considerables, como se muestra en el gráfico A9.2, con un déficit de financiación de 1 800 millones EUR anuales de aquí a 2027. Aproximadamente el 70 % de ese déficit puede atribuirse a la financiación no satisfecha relativa a la gestión de las aguas residuales. El aumento de la inversión cobra una importancia aún mayor con la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas revisada y reforzada en 2024 ⁽¹⁹⁹⁾. España ya ha recibido 2 000 millones EUR del marco financiero plurianual 2021-2027 y 9 000 millones EUR del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que contribuyen a satisfacer las necesidades de inversión del país en materia de protección y gestión del agua. El desarrollo de las infraestructuras ayudaría a mejorar la gestión del agua, por ejemplo, en lo que relativo a la recogida y el tratamiento de aguas residuales, la reutilización del agua, la reducción de las fugas en las redes y el suministro general de agua. Se

necesitan más inversiones para mejorar el seguimiento (de la calidad y de la cantidad) y para apoyar las soluciones basadas en la naturaleza, la prevención de inundaciones y la restauración de los ríos.

Biodiversidad y ecosistemas

La naturaleza y los ecosistemas siguen degradándose en España, lo que reduce la resiliencia del país frente al cambio climático. España, uno de los países de la UE con mayor diversidad biológica, alberga 117 tipos de hábitats y 426 especies amparados por la Directiva sobre los hábitats ⁽²⁰⁰⁾. Sin embargo, según los últimos datos disponibles, solo el 8,9 % de los hábitats del país se encuentran en buen estado, un porcentaje inferior a la media de la UE del 14,7 %. Del mismo modo, el estado de conservación de las especies es preocupante: un 18,9 % se encuentra en buen estado, por debajo de la media de la UE del 27 %. Los datos muestran una tendencia al deterioro en comparación con el anterior período de referencia. Esta situación acarrea graves consecuencias para la resiliencia de España frente al cambio climático, ya que la pérdida de biodiversidad perjudica la capacidad de los ecosistemas para ayudar a mitigar los efectos del cambio climático, por ejemplo mediante la regulación de los ciclos del agua, el mantenimiento de la salud del suelo y la captura de carbono.

España aporta a la red Natura 2000 la mayor superficie terrestre de la UE, que abarca el 27,3 % de su territorio (es el quinto Estado miembro en porcentaje y la media de la UE es del 18,6 %). Siguen pendientes algunas designaciones de zonas marinas protegidas. El principal reto lo conforman la adopción de objetivos y medidas de conservación específicos de cada zona junto con la asignación de recursos suficientes para gestionar la red Natura 2000. Además, España podría aprovechar aún más su valioso capital natural para promover el crecimiento ecológico y la creación de empleo. Sumando las zonas de la red Natura 2000 y otras

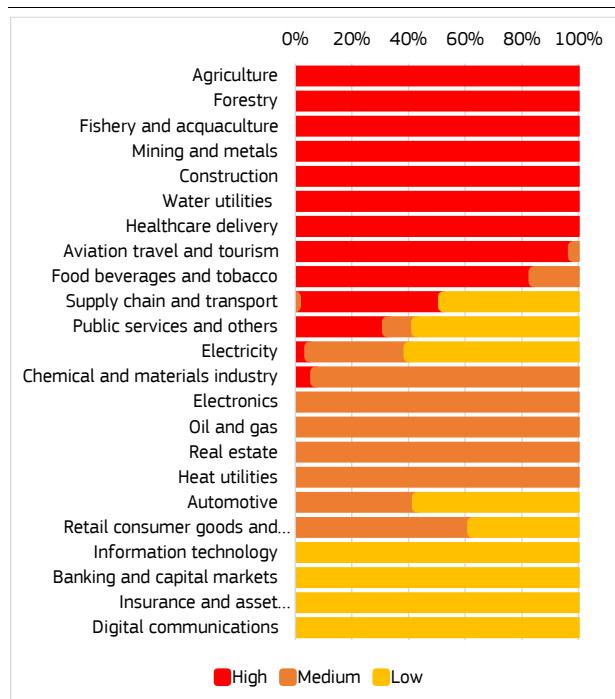
⁽¹⁹⁹⁾ Directiva 2024/3019, de 27 de noviembre de 2024. La fecha límite de transposición es el 31 de julio de 2027.

⁽²⁰⁰⁾ AEMA, «*Number of habitats and species per Member State*», [«Número de hábitats y especies por Estado miembro»], 2019.

zonas protegidas designadas a nivel nacional, España protege legalmente el 28,1 % de sus zonas terrestres (la EU-27, el 26,1 %) y el 12,4 % de sus zonas marinas (la EU-27, el 12,3 %). Así pues, España va por buen camino para cumplir su compromiso estratégico con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 de proteger el 30 % de la superficie terrestre y marina en 2030, tal como se indica en su Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030 ⁽²⁰¹⁾ y en el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, aprobados en diciembre de 2022.

La degradación de la naturaleza conlleva importantes riesgos económicos y de competitividad, ya que España es uno de los Estados miembros que más depende de los servicios ecosistémicos. España es el Estado miembro de la UE con mayor dependencia de la cadena de suministro de los servicios ecosistémicos: el 32 % de su valor añadido bruto es muy dependiente, frente a la media de la EU-27 del 22 %. También está por encima de la media de la UE en términos de dependencia general de los servicios ecosistémicos, en el cuarto lugar entre todos los Estados miembros. Varios sectores, como la agricultura, la pesca, la construcción y los servicios de suministro de agua (véase el gráfico A9.1), dependen de manera especial de los servicios ecosistémicos. El 100 % del valor añadido bruto generado por estos sectores depende directamente de los servicios ecosistémicos, lo que significa que si los ecosistemas dejaran de prestar servicios se generarían costes significativos, llegando incluso a detener la producción en estos sectores. La protección y restauración de ecosistemas clave contribuiría a mantener la competitividad a largo plazo de estos sectores.

Gráfico A9.1: Dependencia directa (1) de los servicios ecosistémicos (2) del valor añadido bruto generado por el sector económico en 2022



(1) Dependencia basada en las propias operaciones del sector, excluidas las operaciones de la cadena de valor dentro de los países y en las cadenas de valor internacionales. Una alta dependencia indica una exposición potencial elevada a perturbaciones o tendencias al deterioro relacionadas con la naturaleza, lo que significa que la perturbación de un servicio ecosistémico podría causar un fallo de producción y graves pérdidas financieras.

(2) Los servicios ecosistémicos son las contribuciones de los ecosistemas que benefician a la actividad económica y otras actividades humanas, como los servicios de suministro (por ejemplo, de biomasa o de agua), de regulación y mantenimiento (por ejemplo, la regulación de la calidad del suelo o la polinización) y culturales (por ejemplo, las actividades recreativas).

Fuente: Hirschbuehl y otros, «The EU economy's dependency on nature», [«La dependencia de la economía de la UE de la naturaleza»], 2025.

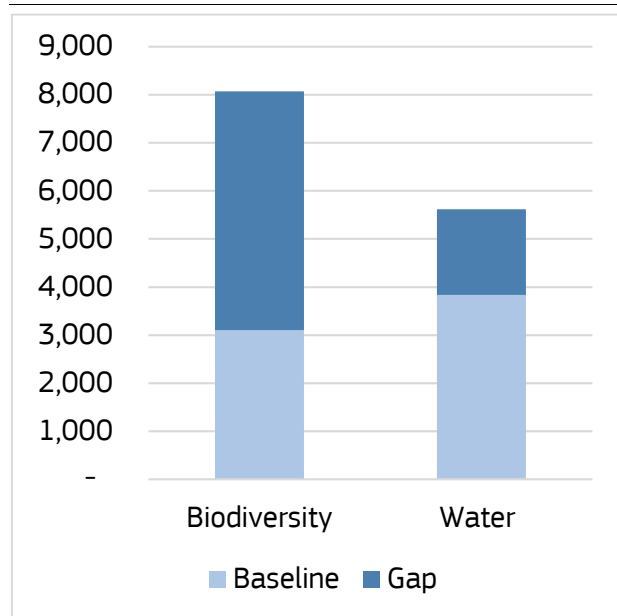
Para cumplir los objetivos de recuperación de la naturaleza de España, es necesario llevar a cabo acciones específicas en materia de protección y restauración de la naturaleza. Cabe señalar que, entre 2006 y 2012, la extensión de los suelos que prestan servicios ecosistémicos para el control de inundaciones disminuyó un 18 % debido al sellado del suelo ⁽²⁰²⁾. Además, España debe restaurar 113 410 km² de hábitats enumerados en el anexo I de la Directiva sobre los

⁽²⁰¹⁾ Aprobado por [el Real Decreto 1057/2022](#), de 22 de diciembre de 2022.

⁽²⁰²⁾ Comisión Europea, Agencia Europea de Medio Ambiente, «Accounting for ecosystems and their services in the European Union» [«Los ecosistemas y sus servicios en la Unión Europea»], 2021.

hábitats, lo que corresponde al 22,4 % de su superficie ⁽²⁰³⁾. España tiene unas necesidades anuales de inversión de 8 100 millones EUR para proteger y restaurar eficazmente su capital natural, mitigar los efectos del cambio climático y preservar la rica biodiversidad del país (véase el gráfico A9.2). El nivel actual de financiación destinada a la biodiversidad y la conservación de los ecosistemas en España se sitúa en torno a los 3 100 millones EUR anuales. Por lo tanto, se estima que el déficit de inversión se sitúa en torno a los 5 000 millones EUR al año, lo que corresponde al 0,37 % del PIB del país. Esta carencia socava el compromiso del país con los acuerdos mundiales sobre biodiversidad y su desarrollo económico y social a largo plazo.

Gráfico A9.2: **Necesidades y déficits de inversión en millones EUR, a precios constantes de 2022**



Fuente: Comisión Europea, DG Medio Ambiente, Programa de evaluación de las necesidades de inversión medioambiental, actualización de 2025.

Agricultura y uso de la tierra sostenibles

Las absorciones de carbono de España no alcanzan el nivel de ambición necesario para cumplir su objetivo para 2030 en lo que

⁽²⁰³⁾Comisión Europea, «*Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation on nature Restoration*» [«Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza»], 2022.

respecta al uso de la tierra, al cambio de uso de la tierra y a la silvicultura (UTCUTS). El sector del uso de la tierra en España ha contribuido con absorciones netas de carbono de manera continuada en los últimos años, y los bosques han desempeñado un papel importante. Para cumplir el objetivo para 2030 en el sector UTCUTS, se requieren absorciones de carbono adicionales de -5,3 millones de toneladas equivalentes de CO₂ ⁽²⁰⁴⁾. Las últimas previsiones disponibles muestran una diferencia con respecto al objetivo de 6,1 millones de toneladas equivalentes de CO₂ para 2030 ⁽²⁰⁵⁾. Por lo tanto, es necesario aplicar más medidas para alcanzar el objetivo de 2030 ⁽²⁰⁶⁾.

La agricultura española sigue siendo una fuente destacada de emisiones de gases de efecto invernadero y sigue teniendo un impacto significativo en el aire, el agua y los suelos. En 2022, la agricultura generó 34,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂, lo que representa aproximadamente el 14 % de las emisiones totales del país. Esta cifra incluye 27,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂ procedentes del ganado. La superficie agrícola utilizada (SAU) en España aumentó un 5,2 %, pasando de 23,5 millones de hectáreas en 2012 a 24,7 millones de hectáreas en 2022. Este aumento se tradujo en un aumento de las pérdidas de nutrientes de la agricultura, principalmente de abonos minerales y estiércol, una situación que genera una importante preocupación medioambiental y una amenaza para la salud humana, aspecto que se refleja en el balance de nitrógeno del país de 41 kg de nitrógeno por hectárea de SAU. Además, según datos de la Directiva sobre los nitratos, el 23 % de las plantas de control de las aguas subterráneas en España registraron concentraciones medias de nitratos superiores a 50 mg/l entre 2016 y 2019, superando el umbral de protección de salud para el consumo humano. Aunque el índice de carga ganadera era de 0,7 en 2020, ligeramente por debajo de la media de la UE de 0,75, las emisiones de amoníaco han seguido una tendencia a la baja,

⁽²⁰⁴⁾Objetivos nacionales para el sector UTCUTS de los Estados miembros, de conformidad con el Reglamento (UE) 2023/839.

⁽²⁰⁵⁾Informe de situación de la Acción por el Clima de 2024, COM(2024) 498.

⁽²⁰⁶⁾Proyecciones presentadas en el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima actualizado de España (2023).

disminuyendo un 5 % entre 2018 y 2022. Entre 2017 y 2022, se detectaron plaguicidas en el 26 % de las masas de agua superficiales con niveles superiores a los umbrales establecidos.

España está pasando a un sistema alimentario sostenible gracias a la aplicación de políticas para reducir el impacto medioambiental de la agricultura.

En 2022, el 5,3 % de sus tierras agrícolas tenía elementos paisajísticos como bosques y pastizales no productivos, por debajo de la media de la UE del 5,6 %. La agricultura ecológica, que reduce el uso de abonos minerales y plaguicidas sintéticos, representa el 10,8 % de las tierras agrícolas de España, un aumento del 39 % desde 2012. España aspira a alcanzar el 20 % de la SAU dedicada a la agricultura ecológica de aquí a 2030, y podrá lograrlo si se mantiene la tendencia actual de crecimiento de la superficie de la agricultura ecológica en los próximos años. Para mitigar el impacto medioambiental de la agricultura, el Gobierno español ha adoptado medidas que promueven la resiliencia hídrica en consonancia con el plan estratégico de la política agrícola común, incluida la verificación de las autorizaciones de uso del agua de riego expedidas por la autoridad competente en materia de agua como requisito previo para el acceso a determinadas ayudas ⁽²⁰⁷⁾. El plan también apoya el aumento de la proporción de tierras dedicadas a la agricultura ecológica y el uso de la cobertura del suelo, promueve la rotación y la diversificación de cultivos y ayuda a reducir las pérdidas de nutrientes, así como otras prácticas agrícolas sostenibles. Estas medidas son cruciales para la competitividad a largo plazo del sistema agroalimentario español y su bioeconomía, que desempeñan un importante papel económico. En 2021, la bioeconomía, que abarca la producción y la transformación de productos biológicos, aportó 74 600 millones EUR de valor añadido al producto interior bruto del país. La agricultura generó 31 100 millones EUR, mientras que la industria alimentaria aportó 21 900 millones EUR ⁽²⁰⁸⁾.

⁽²⁰⁷⁾ [Anexo](#) del plan estratégico de la PAC de España «Contribución del PEPAC 23-27 a la mejora de la gestión del agua en la agricultura».

⁽²⁰⁸⁾ [Comisión Europea, «EU Bioeconomy Monitoring System dashboards»](#) [«Cuadro de indicadores del sistema de seguimiento de la bioeconomía de la UE»], 2023.

Cuadro A9.1: Indicadores clave para el seguimiento de los avances en materia de adaptación al cambio climático, preparación y medio ambiente

Climate adaptation and preparedness:								EU-27	
	Spain							2018	2021
Drought impact on ecosystems <i>[area impacted by drought as % of total]</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023		6.77	2.76
	0.36	5.93	0.03	0.74	11.33	6.84			
Forest-fire burnt area ⁽¹⁾ <i>[ha, annual average 2006-2023]</i>	81 623	81 623	81 623	81 623	81 623	81 623			
Economic losses from extreme events <i>[EUR million at constant 2022 prices]</i>	2 178	4 942	2 421	2 910	11 204	7 132		24 142	62 981
Insurance protection gap ⁽²⁾ <i>[composite score between 0 and 4]</i>	-	-	-	-	1.88	1.88			
Heat-related mortality ⁽³⁾ <i>[number of deaths per 100 000 inhabitants in 2013-2022]</i>	116	116	116	116	116				
Sub-national climate adaptation action <i>[% of population covered by the EU Covenant of Mayors for Climate & Energy]</i>	67	73	75	76	72	78		41	44

Water resilience:								EU-27	
	Spain							2018	2021
Water Exploitation Index Plus, WEI+ ⁽⁴⁾ <i>[total water consumption as % of renewable freshwater resources]</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023		4.5	4.5
	6.0	7.8	6.4	6.7	8.8	-			
Water consumption <i>[million m³]</i>	16 341	16 048	16 022	15 980	16 824	-			
Ecological/quantitative status of water bodies ⁽⁵⁾ <i>[% of water bodies failing to achieve good status]</i>									
Surface water bodies	-	-	-	41%	-	-		-	59%
Groundwater bodies	-	-	-	25%	-	-		-	93%

Biodiversity and ecosystems:								EU-27	
	Spain							2018	2021
Conservation status of habitats ⁽⁶⁾ <i>[% of habitats having a good conservation status]</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023		14.7	-
	8.9	-	-	-	-	-			
Common farmland bird index <i>2000=100</i>	-	-	-	-	-	-		72.2	74.4
Protected areas <i>[% of protected land areas]</i>	-	-	-	28	28	-		-	26

Sustainable agriculture and land use:								EU-27	
	Spain							2018	2021
Bioeconomy's added value ⁽⁷⁾ <i>[EUR million]</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023		634 378	716 124
	67 719	66 982	66 938	73 765					
Landscape features <i>[% of agricultural land covered with landscape features]</i>	-	-	-	-	5	-			
Food waste <i>[kg per capita]</i>	-	-	90	-	-	-			
Area under organic farming <i>[% of total UAA]</i>	9.3	9.7	10.0	10.8	10.8			7.99	-
Nitrogen balance <i>[kg of nitrogen per ha of UAA]</i>	40.4	46.2	38.9	41.0	-	-			
Nitrates in groundwater ⁽⁸⁾ <i>[mgNO₃/l]</i>	51.7	48.2	43.4	40.7	-	-			
Net greenhouse gas removals from LULUCF ⁽⁹⁾ <i>[Kt CO₂-eq]</i>	- 47 957	- 46 988	- 46 475	- 47 516	- 47 417	-	-	256 077	240 984

(1) Los datos indican la media del período 2006-2023 según el Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales (EFFIS).

(2) Escala: de 0 (no hay deficiencia de protección) a 4 (deficiencia muy elevada). AESPJ, «Cuadro de indicadores sobre las deficiencias de los seguros en materia de protección contra catástrofes naturales», 2024.

(3) van Daalen, K. R. y otros, «The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action», [«Informe sobre Europa de 2024 del Lancet Countdown sobre salud y cambio climático: un calentamiento sin precedentes exige una acción sin precedentes»], 2024, The Lancet Public Health.

(4) Este indicador mide el consumo total de agua como porcentaje de los recursos renovables de agua dulce disponibles de un territorio y en un período determinados. Los valores superiores al 20 % se consideran generalmente signos de escasez de agua, mientras que los valores iguales o superiores al 40 % indican escasez grave de agua.

(5) Comisión Europea, «Séptimo informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE)», 2024 (Terceros planes hidrológicos de cuenca y Segundos planes de gestión del riesgo de inundación).

(6) En el caso de este indicador, la media de la UE incluye cifras del Reino Unido según la configuración anterior, EU-28.

(7) Comisión Europea, «EU Bioeconomy Monitoring System dashboards» [«Cuadro de indicadores del sistema de seguimiento de la bioeconomía de la UE»], 2023.

(8) Los nitratos pueden persistir en las aguas subterráneas durante mucho tiempo y acumularse en niveles elevados a través de insumos procedentes de fuentes antropogénicas (principalmente, la agricultura). La norma de la UE sobre el agua potable establece un límite de 50 mg NO₃/L para evitar amenazas para la salud humana.

(9) Las absorciones netas se expresan en cifras negativas y las emisiones netas en cifras positivas. Los datos indicados proceden de la presentación del inventario de gases de efecto invernadero de 2024. Valor de las absorciones netas de gases de efecto invernadero para 2030 según el Reglamento (UE) 2023/839 — anexo II bis.

Fuentes: Eurostat, AEMA.

El mercado laboral español ha dado muestras de resiliencia y de mejora, creando puestos de trabajo de manera sólida y contribuyendo a alcanzar máximos históricos de empleo. Sin embargo, persisten importantes retos estructurales, como el elevado desempleo, la inadecuación de las capacidades y el envejecimiento de la mano de obra, que pueden obstaculizar la productividad. Los nacionales de terceros países han contribuido en gran medida al crecimiento del empleo, pero a menudo se enfrentan a condiciones de trabajo precarias. Los trabajadores jóvenes y de más edad siguen estando infrarrepresentados en el mercado laboral. No obstante, España actualmente va por buen camino para alcanzar su objetivo de ocupación para 2030, fijado en el 76 %. Seguir mejorando la calidad del empleo, fomentar el aprendizaje permanente y la economía plateada, adaptar las capacidades a las necesidades del mercado y apoyar a los grupos vulnerables a través de políticas activas del mercado de trabajo más eficaces siguen siendo aspectos cruciales para garantizar un mercado laboral competitivo e inclusivo.

El mercado laboral español siguió avanzando en 2024, pero persisten retos estructurales clave. La tasa de empleo (de las personas de entre 20 y 64 años) alcanzó el máximo histórico del 71,4 % en 2024, respaldada por el fuerte crecimiento del PIB, la expansión de los servicios y las actividades profesionales y la creación de empleo en el sector público (véase el anexo 2). El empleo creció un 3 % en 2023, con la contribución significativa de los nacionales de terceros países. Sin embargo, la tasa de empleo se mantiene por debajo de la media de la UE (75,8 %), lo que pone de relieve los continuos obstáculos a la integración en el mercado laboral de los jóvenes, los trabajadores con capacidades medias (anexo 12) y las mujeres de edad avanzada. Además, España se fijó el objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 51 % de las personas con discapacidad de aquí a 2030 (un aumento relativo del 91 % a lo largo de diez años). En 2024, la tasa de actividad (personas de entre 15 y 64 años) se acercó a la media de la UE (74,6 % frente a 75,4 %), lo que demuestra que la brecha de empleo en España se debe a un elevado desempleo y no a una baja participación. El desempleo disminuyó en 2024 y se prevé que

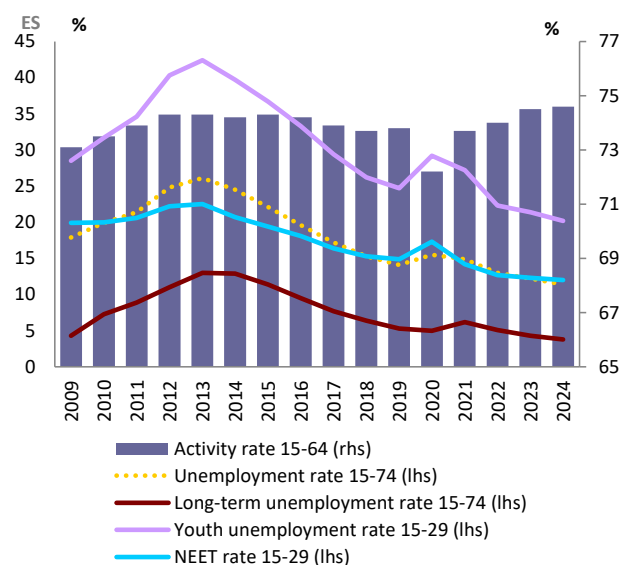
siga haciéndolo hasta alcanzar el 11 % en 2025 y el 10,7 % en 2026 ⁽²⁰⁹⁾. Aunque ha mejorado, con un 11,4 %, España tiene la tasa de paro más alta de la UE en 2024 y un desempleo de larga duración del 3,8 %, datos que duplican la media de la UE. Sin embargo, la tasa de paro de larga duración de España dentro del desempleo total se ajusta a la media de la UE, lo que indica que no se concentra de forma desproporcionada en comparación con otros Estados miembros. El desempleo afecta de manera desproporcionada a los jóvenes, los trabajadores de más edad y los nacionales de terceros países. Aunque disminuyó, la capacidad ociosa del mercado de trabajo ⁽²¹⁰⁾ siguió siendo una de las más elevadas de la UE en 2024 (19,3 % frente a la media de la UE del 11,7 %), lo que pone de relieve las grandes necesidades de empleo no cubiertas en el país y puede mantener la precariedad laboral, en particular entre los grupos vulnerables. Las disparidades entre comunidades autónomas persisten en 2024, aunque están disminuyendo, con una diferencia de 12,7 puntos porcentuales entre las tasas de empleo de Andalucía (64,1 %) y Madrid (76,8 %) (personas de entre 20 y 64 años) y una diferencia de 8,9 puntos porcentuales entre las tasas de desempleo de Andalucía (16,5 %) y la Comunidad Foral de Navarra (7,6 %) (personas de entre 15 y 74 años). Para alcanzar una tasa de empleo del 76 % en 2030 haría falta un crecimiento medio anual del empleo del 1,1 % entre 2023 y 2030, una cifra muy inferior al crecimiento anual del 2,3 % registrado entre 2013 y 2019.

⁽²⁰⁹⁾ [Previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea.](#)

⁽²¹⁰⁾ La capacidad ociosa del mercado de trabajo es la infrautilización de los recursos laborales, incluidos los desempleados, los subempleados y los disponibles para trabajar, pero que no buscan empleo activamente.



Gráfico A10.1: **Tasas clave: actividad, desempleo, desempleo de larga duración, desempleo juvenil, ninis**



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsi_emp_a, une_rt_a, edat_lfse_20, une_ltu_a]

Los jóvenes siguen enfrentándose a retos considerables en el mercado laboral, pero desde 2021 España se encuentra entre los Estados miembros con una mejora relativa más pronunciada en la mayoría de los indicadores de empleo juvenil. En 2024, la tasa de empleo juvenil (personas de entre 15 y 29 años) fue del 38,4 %, muy por debajo de la media de la UE del 46,8 %, lo que indica una tasa de actividad más baja (50,5 % frente al 55,9 % en la UE) y un mayor desempleo. El desempleo juvenil (personas de entre 15 y 29 años) se situó en el 20,2 % en 2024, casi el doble de la media de la UE. Existen grandes disparidades entre comunidades autónomas en materia de desempleo juvenil, que oscila entre el 28,7 % en Andalucía y el 15,5 % en Cataluña. Esta situación se debe a problemas estructurales, como la inadecuación de las capacidades o la difícil transición de la educación al empleo estable y de alta calidad (anexo 12), que obstaculizan la competitividad de España. La proporción de jóvenes (de entre 15 y 29 años) que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación disminuyó en la última década, pero se mantuvo por encima de la media de la UE (12,3 % frente a 11,2 % en 2024). Dentro de este grupo, el 6,2 % están desempleados y el 5,8 % están inactivos, lo que indica que existen dificultades para la integración en el mercado laboral. Los servicios públicos de empleo deben desempeñar una función importante en este contexto. Los esfuerzos por

abordar estas cuestiones en consonancia con el plan de recuperación y resiliencia (PRR) incluyen el Estatuto del Becario, cuyo anteproyecto de ley tiene por objeto regular la compensación por gastos, limitar el número de becarios por puesto de trabajo y garantizar el cumplimiento de las normas mediante la imposición de multas. El Fondo Social Europeo Plus apoya el empleo juvenil con más de 1 800 millones EUR de financiación que ha alcanzado a más de 21 000 desempleados entre 2021 y 2024.

Los nacionales de terceros países, que contribuyen de manera importante al crecimiento del empleo, a menudo se enfrentan a condiciones de trabajo precarias.

Aportaron casi la mitad del crecimiento del empleo entre el primer trimestre de 2022 y el tercer trimestre de 2024, principalmente en servicios y ventas ⁽²¹¹⁾. Sin embargo, en 2024, la tasa de desempleo entre los nacionales de terceros países (18,4 %) fue significativamente superior a la de los trabajadores autóctonos (10,3 %) y a la media de la UE de ese mismo grupo (12,5 %), mientras que las mujeres nacionales de terceros países se enfrentaron a una situación de desventaja aún mayor: una brecha de la tasa de desempleo de 9 puntos porcentuales en comparación con las mujeres autóctonas. Esta circunstancia está relacionada con el hecho de que los nacionales de terceros países se concentran en gran medida en sectores más precarios, como el trabajo doméstico y los servicios asistenciales, en los que los nacionales no españoles ocupan, respectivamente, el 68,5 % y el 50,2 % de los puestos de trabajo ⁽²¹²⁾. En concreto, muchas mujeres migran de América Latina a España ante la creciente demanda de trabajadores en el sector de los servicios asistenciales del país ⁽²¹³⁾ en un contexto de escaso apoyo público a las familias (anexo 11). Del mismo modo, el 49,3 % de los trabajadores agrícolas son nacionales de terceros países, por lo que su contribución a la industria agroalimentaria española es fundamental. Sin embargo, se calcula que 12 000 nacionales de terceros países en este sector, especialmente en el sur de España, viven en asentamientos informales sin servicios básicos ni protección social y sufren duras condiciones de

⁽²¹¹⁾Funcas, El dato de año 2024.

⁽²¹²⁾Fedea, Observatorio Trimestral del Mercado Laboral, 2024-T2.

⁽²¹³⁾Banco de España, Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la Unión Europea.

trabajo ⁽²¹⁴⁾. La discriminación en el mercado laboral agrava aún más estos problemas, limita el acceso al empleo de calidad y genera un impacto económico estimado de 12 000 millones EUR anuales, alrededor del 1 % del PIB español en 2022 ⁽²¹⁵⁾. Esto significa que los nacionales de terceros países tienen más probabilidades de firmar contratos de duración determinada (23,3 %) o a tiempo parcial (19,3 %) que los trabajadores autóctonos (15,3 % y 12,6 %, respectivamente). De cara al futuro, las previsiones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y Eurostat señalan que la inmigración seguirá siendo un importante motor del dinamismo del mercado laboral en 2025. Para hacer frente a estas tendencias, el Gobierno español ha promulgado reformas en materia de migración incluidas en el plan fiscal-estructural a medio plazo con vistas a simplificar los permisos de residencia y trabajo, ampliar las oportunidades de empleo y abordar la escasez de mano de obra.

Los trabajadores de más edad también se enfrentan a importantes obstáculos al empleo. En 2024, la tasa de desempleo de estas personas se situó en el 10,5 %, muy por encima de la media de la UE del 4,4 %, mientras que el desempleo de larga duración afectó a más de la mitad de ellas, lo que complicó su reincorporación a la mano de obra debido también a problemas relacionados con la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional (anexo 12). Con una tasa de empleo inferior a la de los hombres en 13,5 puntos porcentuales, las mujeres de este grupo de edad se enfrentan a desventajas aún mayores. Por ejemplo, las mujeres de más edad constituyen la mayoría de las personas beneficiarias de la prestación por desempleo para mayores de 52 años ⁽²¹⁶⁾, lo que pone de manifiesto las diferencias existentes en el acceso al mercado laboral y en los incentivos disponibles. El envejecimiento de la población también ha contribuido a reducir los flujos laborales, incluido

entre diferentes empleos ⁽²¹⁷⁾, que son fundamentales para la reasignación ocupacional y sectorial necesaria para apoyar la transición ecológica y digital de España (anexo 12). Para afrontar estos retos, el Fondo Social Europeo Plus prestó apoyo a casi 20 000 trabajadores de más edad a través de iniciativas de formación y empleo hasta 2024. En el marco del PRR, el plan de acción para el desarrollo de microcredenciales tiene por objeto transformar las universidades en instituciones de aprendizaje permanente, garantizar la igualdad de acceso y crear itinerarios de formación personalizados y flexibles. Estas medidas pueden contribuir a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores de más edad.

Las tendencias demográficas están reconfigurando el mercado laboral, lo que plantea retos en materia de competitividad a medida que la mano de obra envejece y la población más joven disminuye. En las dos últimas décadas, la edad media de los trabajadores ha aumentado significativamente, pasando de 37,5 a 43,5 años en el caso de los trabajadores por cuenta ajena y de 44 a 48 años en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Los nacionales no españoles, que son, por término medio, 3,4 años más jóvenes que los españoles, han ayudado a paliar una parte de estas presiones demográficas ⁽²¹⁸⁾. Sin embargo, la tendencia general refleja cambios más amplios, en particular un fuerte aumento de la ratio de dependencia de las personas mayores, que se prevé que aumente en 28,2 puntos porcentuales, pasando del 30,8 % en 2023 al 59 % en 2050 (al 53 % según el INE). Este aumento supera con creces el crecimiento medio previsto de la UE de 17,1 puntos porcentuales, lo que pone de relieve los retos únicos a los que se enfrenta España. Habida cuenta de estas tendencias demográficas, el hecho de que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad sea más baja que la de los trabajadores de mediana edad podría plantear riesgos para la competitividad de España. Algunas comunidades autónomas, como Castilla y León y Asturias, se ven afectadas de manera especial, ya que casi 1 de cada 4 de sus trabajadores son mayores de 55

⁽²¹⁴⁾Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Las fronteras internas en Andalucía: las vulneraciones de derechos en los asentamientos de Huelva y Almería.

⁽²¹⁵⁾Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad entre la población autóctona y la extranjera residente en España.

⁽²¹⁶⁾SEPE, Prestaciones por desempleo: Resumen de datos.

⁽²¹⁷⁾Banco de España, El impacto del envejecimiento poblacional en los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo español.

⁽²¹⁸⁾Banco de España, Informe Anual 2023, Capítulo 3.

años ⁽²¹⁹⁾, un dato que ilustra las fuertes disparidades entre comunidades autónomas y los retos a los que estas se enfrentan en relación con la despoblación rural (anexo 17). El sector público es uno de los más afectados, teniendo en cuenta que casi el 30 % de los empleados en el sector tiene 55 años o más ⁽²²⁰⁾. Del mismo modo, el trabajo por cuenta propia está experimentando un cambio demográfico significativo: un tercio de los trabajadores autónomos tiene entre 46 y 55 años y cada vez hay más autónomos en el grupo de edad de más de 56 años ⁽²²¹⁾, lo que suscita preocupación por la sostenibilidad a largo plazo del emprendimiento en el sector privado. Para hacer frente a estas dificultades, el Fondo de Transición Justa apoyará a algunas de las comunidades autónomas más afectadas por el envejecimiento y la despoblación mediante el reciclaje profesional de los trabajadores de industrias intensivas en carbono y la creación de puestos de trabajo sostenibles, entre otras iniciativas. El Instituto para la Transición Justa del Gobierno de España está llevando a cabo otras actuaciones.

A pesar de que se ha avanzado algo, el persistentemente bajo nivel de crecimiento de la productividad sigue siendo un obstáculo para que los salarios aumenten de forma sostenible. Se prevé que los salarios nominales aumenten un 5,1 % en 2024 y un 3,1 % en 2025 ⁽²²²⁾. Se prevé que los salarios reales, que cayeron un 2,5 % en 2022 y se aumentaron un 2,1 % en 2023, crezcan moderadamente un 2 % en 2024 y un 0,5 % en 2025 ⁽²²³⁾. Sin embargo, estas se encontrarían entre las tasas de crecimiento de los salarios reales más bajas de la UE en 2024 y 2025. No obstante, esta recuperación de los salarios reales, impulsada por una menor inflación, compensará plenamente las pérdidas de poder adquisitivo de 2022. En los últimos quince años, el moderado crecimiento de los salarios y de los

costes laborales unitarios (CLU) ha favorecido la competitividad de costes, especialmente en la zona del euro, y es probable que haya contribuido al aumento de las cuotas de mercado de las exportaciones y a la reducción de los desequilibrios. Los CLU aumentaron un 6,2 % en 2023, menos que en la mayoría de los Estados miembros de la UE, pero se prevé que crezcan más lentamente en 2024 (4,0 %) y 2025 (2,9 %). Desde un punto de vista estructural, el bajo crecimiento de la productividad sigue limitando los salarios. A pesar de algunos aumentos recientes, el crecimiento de la productividad laboral en España ha sido inferior a la media de la UE desde 2017, obstaculizado por la inadecuación de las capacidades, la dependencia de sectores de baja productividad, como la hostelería, y la elevada tasa de empleo autónomo (16,8 % en 2023 frente a 10,8 % en la UE). La mayoría de los trabajadores autónomos desarrollan su actividad sin contratar empleados y a menudo en puestos de trabajo comerciales o en ocupaciones poco cualificadas, lo que limita su contribución potencial a la productividad y la competitividad.

España ha avanzado en la lucha contra la precariedad en el mercado laboral a través de reformas recientes, pero siguen existiendo retos significativos. En el marco del PRR, la reforma del mercado laboral de 2021 contribuyó a reducir la proporción de contratos de duración determinada en el sector privado del 21 % en 2021 al 12,8 % en 2023 ⁽²²⁴⁾. Esta reforma ha beneficiado especialmente a los jóvenes y a los migrantes y ha contribuido a reducir la rotación de puestos de trabajo. Sin embargo, la proporción del empleo de duración determinada sigue siendo desproporcionadamente elevada en el sector público, una proporción que duplica a la del sector privado, en particular en el ámbito de la salud y la educación. Esto ha hecho que la proporción global de contratos temporales de España se haya mantenido 3,3 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. La elevada proporción de trabajos a tiempo parcial involuntarios (47,4 % frente a 18,8 % en la UE en el grupo de edad 20-64) y una mayor proporción de trabajadores con menos de un año de permanencia en el puesto de trabajo (16,8 % frente al 12,4 % en la UE) agravan aún más la precariedad. Las tasas de transición entre contratos temporales e indefinidos también se mantienen por debajo de la media de

⁽²¹⁹⁾INE.

⁽²²⁰⁾INE.

⁽²²¹⁾Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de autónomos.

⁽²²²⁾Para calcular el crecimiento de los salarios nominales se tiene en cuenta la remuneración por asalariado. Para los salarios brutos reales, el deflactor utilizado es el índice de precios de consumo armonizado (IPCA). Los datos de 2024 y 2025 se basan en las previsiones económicas del otoño de 2024 de la Comisión Europea.

⁽²²³⁾[Previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea.](#)

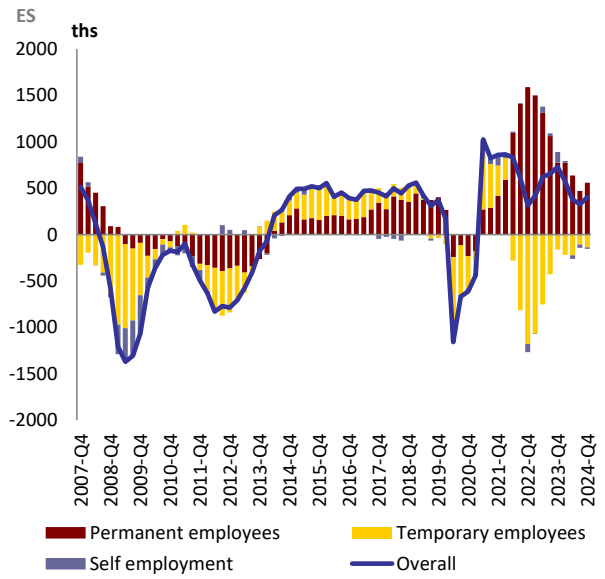
⁽²²⁴⁾INE.

la UE (31 % frente a 36,3 % en 2023) y disminuyeron notablemente en 2024 hasta alcanzar el 23,8 %, lo que pone de relieve la persistente segmentación del mercado laboral. El diálogo social, con una tasa de cobertura de la negociación colectiva del 91,8 % ⁽²²⁵⁾, ofrece un marco sólido para afrontar estos retos. Sin embargo, las lagunas en la representación de las pequeñas y medianas empresas —en parte debido a la falta de un registro formal de las organizaciones patronales y a la baja tasa de afiliación de las empresas más pequeñas— pueden limitar la eficacia del diálogo social a la hora de adaptar la oferta de capacidades a las necesidades del mercado laboral.

La mano de obra española se está adaptando a la transición ecológica, pero se enfrenta a dificultades relacionadas con la transición digital. En 2024, las industrias de gran consumo de energía representaban el 2,6 % del empleo total (3,5 % en la UE), mientras que los puestos de trabajo en el sector de bienes y servicios medioambientales crecieron un 46,7 % entre 2016 y 2022, alcanzando el 2,7 % del empleo total (3,3 % en la UE). La intensidad de las emisiones por trabajador disminuyó de 14,7 toneladas en 2015 a 10,4 toneladas en 2023, mejorando así la media de la UE de 12,3 toneladas. Estos datos reflejan los avances realizados por España en sus esfuerzos de sostenibilidad. Sin embargo, la transformación digital se enfrenta a obstáculos. En 2024, los especialistas en TIC representaban el 4,7 % del empleo (5,0 % en la UE) a pesar de contar con un mayor porcentaje de titulados en TIC (5,2 % frente a 4,5 % en 2022), lo que subraya las dificultades para pasar de la formación al empleo debido a la inadecuación de las capacidades (anexo 12).

⁽²²⁵⁾Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de convenios colectivos de trabajo.

Gráfico A10.2: **Crecimiento del empleo por tipo de contrato**



(1) Empleo (en miles) total en el grupo de edad 20-64, variación interanual basada en datos no desestacionalizados. El empleo por cuenta propia se define como el total de trabajadores autónomos y trabajadores familiares contribuyentes.
Fuentes: Eurostat, EPA [lfsq_egaps, lfsq_etgaed]

La escasez de mano de obra sigue siendo baja en general, pero se concentra en sectores clave, lo que plantea riesgos para la competitividad. La escasez de mano de obra se debe en parte a la inadecuación de las capacidades, en particular en los puestos de cualificación media, así como a los cambios demográficos y al aumento de las expectativas de los trabajadores acerca de la calidad del empleo. Más del 50 % de los empleadores en los sectores del turismo, la agricultura y la construcción señalan dificultades significativas a la hora de encontrar trabajadores ⁽²²⁶⁾, incluso para ocupaciones poco cualificadas, como camareros, cocineros y albañiles. El sector agrícola tiene problemas a la hora de contratar peones agropecuarios, mientras que la industria tiene dificultades para contratar a trabajadores especializados, como operadores de instalaciones o maquinaria de fabricación de productos químicos ⁽²²⁷⁾. Además, la creciente demanda de servicios de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración

⁽²²⁶⁾Banco de España, Encuesta a las empresas españolas sobre la evolución de su actividad: cuarto trimestre de 2024.

⁽²²⁷⁾Autoridad Laboral Europea, «2025 EURES Report on labour shortages and surpluses» [«Informe EURES sobre la escasez y los excedentes de mano de obra en 2025»].

hace cada vez más difícil cubrir puestos de trabajo en este sector, por ejemplo, de enfermería, medicina de familia y especializada, y terapia ocupacional (véase el anexo 14). Aunque la tasa global de vacantes en los sectores de la industria, la construcción y los servicios se ha mantenido estable en el 0,9 % desde 2022 (2,4 % en la UE en 2024), existen carencias en sectores específicos, como la administración pública (3,4 %). En 2022, los empleos verdes y en el sector de las TIC tuvieron un 52 % y un 212 % más de vacantes por trabajador que la media, respectivamente ⁽²²⁸⁾, lo que pone de relieve la persistencia de la escasez de personal cualificado y de la inadecuación de las capacidades (anexo 12), circunstancia que podría ralentizar la doble transición ecológica y digital. A pesar del elevado desempleo, la escasez de mano de obra obstaculiza los resultados económicos, lo que contribuye a una pérdida estimada del PIB del 1,3 % (2 % en la UE) ⁽²²⁹⁾. Las disparidades entre comunidades autónomas también agravan esta situación: de cada cinco vacantes, tres están concentradas en la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana ⁽²³⁰⁾.

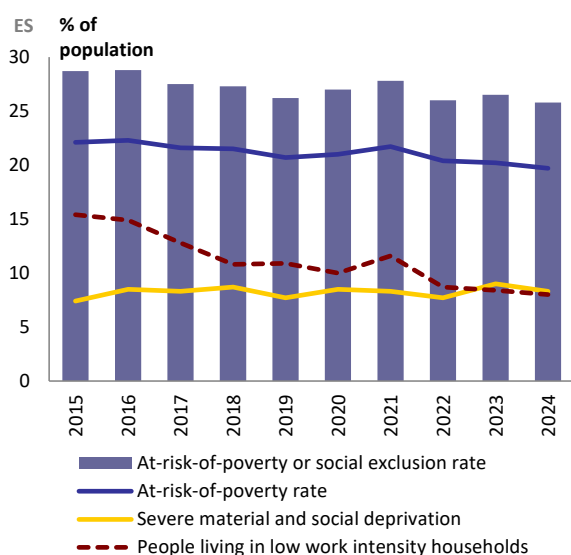
⁽²²⁸⁾OECD Job Creation and Local Economic Development 2024 – Country Notes: Spain [Creación de empleo y desarrollo económico local, OCDE 2024. Notas por país: España].

⁽²²⁹⁾PwC, Encuesta europea de empresas privadas.

⁽²³⁰⁾INE.

El riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de renta, siguen siendo problemas críticos en España. La pobreza infantil destaca como uno de los retos más acuciantes a la vista de sus implicaciones económicas y sociales más amplias. A pesar de la recuperación económica y los buenos resultados en materia de empleo, los grupos más vulnerables apenas se han visto beneficiados, lo que pone de relieve las disparidades sociales y agrava la desigualdad intergeneracional. Los grupos vulnerables, en particular los niños de hogares monoparentales, los de origen migrante o gitano, las familias con baja intensidad laboral y las que tienen más de dos niños, se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Estos retos se ven agravados por la persistentemente baja eficacia de la protección social, los problemas relacionados con la asequibilidad de la vivienda, la pobreza energética y el acceso restringido a los servicios. En la actualidad, España se está quedando rezagada con respecto a sus objetivos nacionales de reducción de la pobreza para 2030, incluido el de reducción de la pobreza infantil, lo que pone de manifiesto la persistencia de las disparidades sociales. Dar respuesta a estos retos contribuirá al crecimiento integrador y a la competitividad.

Gráfico A11.1: **Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes**



Fuentes: Eurostat, EU-SILC [ilc_peps01n, ilc_li02, ilc_mdsl1, ilc_lvh11n]

La pobreza, que afecta de manera desproporcionada a los grupos vulnerables, sigue siendo el reto social más acuciante. En 2024, el porcentaje de la población en riesgo de

pobreza o exclusión social disminuyó hasta alcanzar el 25,8 %, pero se mantuvo muy por encima de la media de la UE del 21 %. El porcentaje de personas en situación de privación material y social grave sigue siendo elevado, con un 8,3 %. El riesgo de pobreza es más elevado para algunos grupos, lo que a menudo tiene que ver con problemas de integración en el mercado laboral. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social es más del doble de la media nacional en los siguientes grupos: las familias monoparentales (50,3 % en 2024), las familias con más de dos hijos (49,1 % en 2024) y los nacionales de terceros países (53,4 % en 2024). Las personas de origen gitano también presentan una elevada tasa de riesgo de pobreza (98 % en 2021) ⁽²³¹⁾. La brecha entre las personas nacidas fuera de la UE y las nacidas en España fue una de las más grandes de la UE en 2024 (27 puntos porcentuales frente a una media de 20,2 puntos porcentuales en la UE), al igual que la brecha en la pobreza de las personas empleadas (16,9 puntos porcentuales frente a 11,3 puntos porcentuales). Las personas con discapacidad y los jóvenes (15-29 años) tienen un alto riesgo de pobreza y exclusión social (32,9 % y 26,7 %, respectivamente), mientras que el 13,1 % de las personas con discapacidad se encuentra en situación de privación material y social grave, frente al 10,4 % en la UE. España se enfrenta a grandes retos a la hora de cumplir su objetivo para 2030 consistente en reducir en 2,8 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidos 0,7 millones de niños. En 2023, 12,6 millones de personas se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidos 2,8 millones de niños. Estas cifras superan las de 2019 en 383 000 personas, y en 197 000 en el caso de los niños, lo que pone de relieve que es necesario hacer más en este respecto. Para ello, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) ayudará a movilizar 3 700 millones EUR para promover la inclusión social que llegarán a más de 0,6 millones de personas vulnerables. En diciembre de 2024, España aprobó la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030, centrada en el Ingreso Mínimo Vital, el acceso a una vivienda asequible y a la educación infantil.

⁽²³¹⁾ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Roma in 10 European countries» [«La situación de la población gitana en diez países europeos»], 2021. En el caso de la población gitana, este indicador se refiere a las personas en riesgo de pobreza.

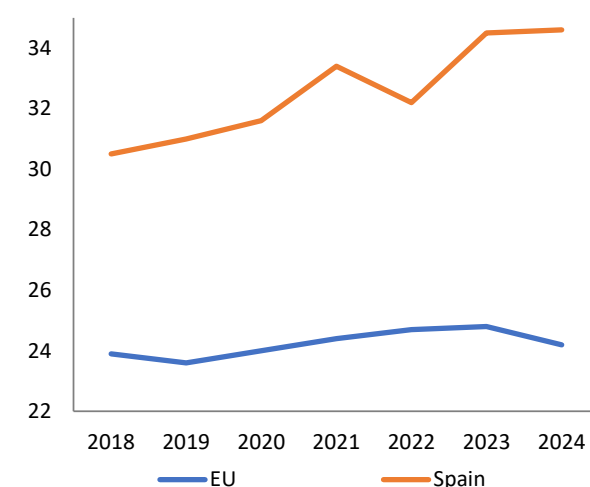


Los datos de pobreza infantil siguen empeorando: afecta a más de uno de cada tres menores y algunos grupos se ven más afectados que otros. Tras registrar un aumento entre 2018 y 2021, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños disminuyó 0,8 puntos porcentuales en 2022 y volvió a aumentar hasta alcanzar el 34,6 % en 2024. El porcentaje de personas en situación de privación material y social grave, aunque está mejorando, también sigue siendo elevado, situándose en el 11,2 % en 2024. Uno de los factores que impulsan este dato es la tasa de privación material y social grave de los menores, del 11,2 % (frente al 7,9 % en la UE). La tasa de riesgo de pobreza entre los menores aumentó hasta el 29,2 %, frente al 19,3 % en la UE. Los niños de familias de origen migrante y gitano se encuentran entre los más afectados, junto con los niños de familias monoparentales y los niños cuyos padres tienen un nivel educativo bajo o medio. La intensidad laboral del hogar desempeña un papel importante: en 2024, el 84,1 % de los niños de hogares con intensidad laboral muy baja se encontraban en riesgo de pobreza, frente al 9,9 % en el caso de los niños de hogares con intensidad laboral muy alta. Otros factores importantes son la escasa eficiencia de las prestaciones sociales y las considerables diferencias entre comunidades autónomas, impulsadas por la desigual cobertura de la protección social, las disparidades en el acceso a los servicios esenciales, la falta de coordinación entre los sistemas de prestaciones nacional y autonómico, así como las diferencias entre las zonas urbanas y rurales en la disponibilidad de servicios, con un porcentaje de niños en riesgo de pobreza que oscila entre el 16,8 % en Cantabria y el 49,3 % en Melilla ⁽²³²⁾. Para mitigar los efectos de la pobreza infantil, España está aplicando la Garantía Infantil Europea dentro de su plan de acción de 2022 y con el apoyo del FSE+. El informe de aplicación, de 2024, muestra que se ha avanzado, por ejemplo, con la adopción de medidas en el ámbito de la educación inclusiva. Sin embargo, aún se deben subsanar carencias, en particular en lo que se refiere a los comedores escolares y la vivienda, para garantizar la igualdad de oportunidades entre los niños en situación de pobreza y para detener la transmisión intergeneracional de desventajas, que genera

⁽²³²⁾Datos basados en un estudio del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, utilizando el modelo EUROMOD.

costes y dificulta la adquisición de capacidades y la integración en el mercado laboral.

Gráfico A11.2: Niños en riesgo de pobreza o exclusión social



Fuentes: Eurostat, EU-SILC [ilc_pecs01]

Se requieren esfuerzos adicionales para reducir la desigualdad de renta. En 2024, la ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20) disminuyó a 5,39 (4,66 en la UE), lo que indica que el 20 % más alto del conjunto de los perceptores de ingresos recibió 5,39 veces más que el 20 % más bajo. Aunque ha mejorado ligeramente, esta sigue siendo una de las ratios más elevadas de la UE. El impacto de los impuestos y las prestaciones sociales en las desigualdades de renta es limitado (véase el anexo 2) ya que reducen la ratio de distribución de la renta por quintiles de España en un 39 %, frente al 48 % en la UE ⁽²³³⁾.

Los aumentos del salario mínimo han mejorado los resultados sociales, pero la tasa de pobreza de los ocupados sigue siendo elevada. En 2023, la renta disponible bruta real de los hogares superó por primera vez los niveles anteriores a la crisis financiera de 2008, aunque su crecimiento ha sido uno de los más lentos de la UE, lo que ha hecho que aumente la brecha salarial con respecto a la media de la UE (véase el anexo 10). Entre enero de 2022 y enero de 2025, el salario mínimo legal creció un 22,6 % en términos nominales (un 8,8 % en términos reales), alcanzando probablemente los valores de referencia establecidos en la Directiva sobre

⁽²³³⁾Comisión Europea, «Economic inequalities in EU» [«Las desigualdades económicas en la UE»], 2024.

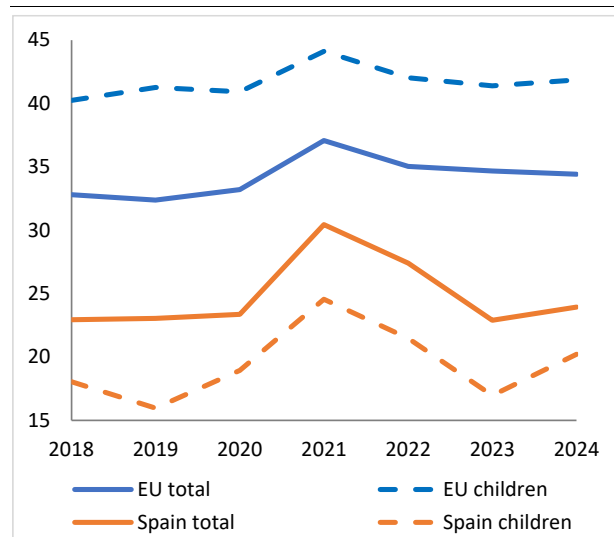
salarios mínimos (el 50 % del salario medio bruto y el 60 % de la mediana salarial bruta). Las simulaciones sugieren que estos aumentos contribuyeron a reducir la pobreza y la desigualdad de renta, beneficiando a los hogares de renta baja, los jóvenes, las mujeres y las personas con empleos peor remunerados ⁽²³⁴⁾. El porcentaje de trabajadores que perciben el salario mínimo pasó de un 5,1 % en 2018 a un 11,5 % en 2023, con un porcentaje estimado del 12,7 % para 2024 ⁽²³⁵⁾, lo que refleja un aumento de la compresión de los salarios. No obstante, la tasa de pobreza de las personas empleadas se mantiene 3 puntos porcentuales por encima de la media de la UE (11,2 %), afectando de manera desproporcionada a los trabajadores temporales (13,2 %) y a los nacionales de terceros países (29,7 %), que están sobrerrepresentados en puestos mal remunerados.

A pesar de los esfuerzos en curso, persisten lagunas en la protección social de algunos tipos de trabajadores y de los desempleados.

Las tasas de privación material y social fueron especialmente superiores entre los trabajadores a tiempo parcial (24,5 % frente a 12,1 % en la UE) y los trabajadores temporales (20,4 % frente a 15,5 % en la UE), lo que refleja la segmentación del mercado laboral y la prevalencia de condiciones de trabajo precarias. Los trabajadores autónomos también se enfrentan a una tasas de riesgo de pobreza o exclusión social elevadas, un reto importante habida cuenta del elevado porcentaje de trabajadores autónomos de España (anexo 10). Para hacer frente a esta situación, el plan de recuperación y resiliencia incluye una transición gradual hacia un nuevo sistema de cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores autónomos, basado en los ingresos reales. Esta reforma tiene por objeto armonizar el trato de los trabajadores autónomos con el de los trabajadores por cuenta ajena y mejorar la cobertura de la seguridad social, aunque será necesario vigilar de cerca sus efectos. También se ha reforzado la protección contra el desempleo, en un esfuerzo por mejorar su alcance y su impacto. Sin embargo, muchas personas con empleos precarios o informales siguen sin poder optar a dicha protección y carecen de ayuda económica.

La adecuación de las prestaciones sigue siendo motivo de preocupación. En el marco del plan de recuperación y resiliencia, España reformó el sistema de prestaciones por desempleo no contributivas para simplificar su estructura, mejorar la adecuación de las prestaciones y ampliar su cobertura. Una novedad clave es que ahora se permite compatibilizar las prestaciones con el trabajo, lo que facilita la reintegración en el mercado laboral. Otras mejoras son, por ejemplo, el restablecimiento de la tasa de cálculo del 60 % para las prestaciones por desempleo contributivas y la ampliación del acceso a las prestaciones a los trabajadores domésticos, artistas y trabajadores con un contrato fijo discontinuo.

Gráfico A11.3: Efecto de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza



Fuentes: Eurostat, EU-SILC [ilc_li10, ilc_li02]

Las políticas de protección social tienen una eficacia limitada, en particular en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, y la cobertura sigue siendo baja.

En 2024, el efecto de las prestaciones sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza fue uno de los más bajos de la UE (un 23,9 % frente a una media de la UE del 34,4 %). La diferencia fue aún mayor en el caso de los niños, con un impacto del 20,2 %, menos de la mitad de la media de la UE del 41,9 %. En 2023, España dedicó una cuarta parte de su PIB a la protección social, ligeramente por debajo de la media de la UE, del 26,8 %. Sin embargo, el gasto está orientado, de manera sesgada, hacia las prestaciones de vejez (41,2 %) y por enfermedad o asistencia sanitaria (29,4 %), mientras que el apoyo a la familia y a la infancia (5,5 %), la inclusión social (2,0 %) y la vivienda (0,5 %) reciben una financiación mínima, lo que

⁽²³⁴⁾Datos basados en un estudio del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, utilizando el modelo EUROMOD.

⁽²³⁵⁾Banco de España, Informe Anual 2023, Capítulo 3.

suscita preocupación sobre la adecuación de las prestaciones que se destinan a las necesidades críticas. En 2023, el gasto en prestaciones sociales por habitante de España (7 732 EUR) también fue inferior a la media de la UE (10 222 EUR). El país registra una disparidad especialmente pronunciada en el gasto en prestaciones familiares y en asignaciones por hijos, con una inversión per cápita que equivale solo a la mitad de la media de la UE (428 EUR frente a 878 EUR), lo que pone de manifiesto importantes diferencias en el apoyo a los niños y las familias. La cobertura sigue siendo baja, ya que en 2023 solo recibieron prestaciones el 68,9 % de las personas que podían optar a ellas, frente al 83,5 % en la UE, el quinto dato más bajo de la UE. Para subsanar estas deficiencias, la Estrategia estatal de desinstitucionalización de España para 2024-2030 aspira a mejorar los servicios asistenciales y empoderar a los grupos vulnerables y a las personas con discapacidad. La estrategia pretende reforzar la protección social y mejorar la accesibilidad y la calidad del apoyo a los más necesitados dando prioridad a la atención asistencial centrada en las personas, ampliando los cuidados no institucionales y mejorando las condiciones de trabajo del personal asistencial.

La aplicación del Ingreso Mínimo Vital está avanzando, pero sigue enfrentándose a retos importantes, en particular a una baja tasa de aprovechamiento. Desde su puesta en marcha en junio de 2020, el Ingreso Mínimo Vital ha llegado a 943 620 hogares y a 2 805 670 personas ⁽²³⁶⁾. En diciembre de 2024, 472 604 hogares se habían beneficiado del complemento de ayuda a la infancia, con una cuantía mensual media de 69,72 EUR por hijo y 129,75 EUR por hogar con hijos. A pesar de reconocer avances sustanciales, el informe sobre el Ingreso Mínimo Vital de 2024 de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) señaló importantes obstáculos burocráticos que dificultan la accesibilidad, en particular en el caso de los grupos vulnerables, como el de las personas sin hogar ⁽²³⁷⁾. A diciembre de 2023, el 56 % de los hogares que podrían recibir el Ingreso Mínimo Vital no lo habían solicitado, y solo el 36 % del total de posibles beneficiarios lo estaban recibiendo. La tasa de no aprovechamiento (5 %) se explica por los hogares que ya cobran renta mínima autonómica, ya que la mayoría de las

comunidades autónomas no han adaptado sus regímenes al Ingreso Mínimo Vital. Las ineficiencias administrativas siguen siendo una cuestión crucial, ya que en 2023 se revisaron los importes del 65 % de los hogares beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, y algunos de ellos se les solicitó reembolsos de importes debido a la revisión de la información sobre la renta y a la necesidad de recalcular los importes. El complemento de ayuda a la infancia se enfrenta a retos similares, ya que a diciembre de 2023 solo lo habían recibido el 19 % de total de posibles beneficiarios. El 73 % de los hogares que podrían recibir el complemento de ayuda a la infancia no lo habían solicitado, lo que indica una alta tasa de no aprovechamiento en ambos regímenes. El Ingreso Mínimo Vital garantiza unos niveles de renta de solo el 30 %-40 % de la renta mediana, muy por debajo del umbral de pobreza fijado por la UE en el 60 %, lo que pone de relieve su insuficiente adecuación ⁽²³⁸⁾.

España está haciendo frente a los retos que plantea el Ingreso Mínimo Vital mediante apoyos específicos, reformas del sistema y gestión a nivel de las comunidades autónomas. Para reducir la tasa de no aprovechamiento del Ingreso Mínimo Vital, el Gobierno está aplicando un plan integral de accesibilidad centrado en simplificar los procesos, mejorar en términos de claridad y proximidad, y garantizar la transparencia. Las recientes reformas permiten realizar una rápida transición de las prestaciones por desempleo no contributivas al Ingreso Mínimo Vital. Además, las modificaciones de la Ley del Ingreso Mínimo Vital permiten a las comunidades autónomas gestionar el Ingreso Mínimo Vital nacional para aumentar la tasa de aprovechamiento y mejorar la coordinación con otras prestaciones sociales. El País Vasco y Navarra ya gestionan el reconocimiento, las modificaciones y el cumplimiento del Ingreso Mínimo Vital, mientras que el Gobierno central mantiene la supervisión financiera para garantizar la coherencia a escala nacional. Cataluña también asumirá la gestión en 2026. Esto podría mejorar la complementariedad entre los regímenes nacionales y regionales, pero también podría

⁽²³⁶⁾ [La Moncloa](#), diciembre de 2024.

⁽²³⁷⁾ [AIReF, 3.ª Opinión, Ingreso Mínimo Vital](#). Julio de 2024.

⁽²³⁸⁾ [AIReF, 2.ª Opinión, Ingreso Mínimo Vital](#), junio de 2023 y Noguera, J. A., Giménez de la Prada, Á. y Álvarez, E. (2024), *La garantía de ingresos como derecho de ciudadanía. El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación con las rentas mínimas autonómicas: una estimación*. Future Policy Lab - Oxfam Intermón.

aumentar las disparidades entre comunidades autónomas debido a sus diferentes capacidades administrativas (véase el anexo 6). Para apoyar a las poblaciones vulnerables afectadas por las inundaciones en el este de España, el Gobierno adoptó medidas específicas relacionadas con el Ingreso Mínimo Vital, como un complemento del 15 % para los beneficiarios que residen en las zonas afectadas y un aumento del 30 % del complemento de ayuda a la infancia. Se facilitaron las solicitudes del Ingreso Mínimo Vital por pobreza sobrevenida y se reforzó la línea de ayuda del Ingreso Mínimo Vital.

Los precios de la vivienda han aumentado significativamente en la última década, aumentando en casi un 50 % en términos nominales desde 2015. El crecimiento de los precios de la vivienda fue más moderado en 2023 (+ 4,0 % frente a 7,4 % en 2022) en un contexto de tipos de interés más elevados y de reducción de los préstamos hipotecarios, y el número de operaciones en el sector de la vivienda disminuyó un 12,5 % en 2023. Los precios de la vivienda repuntaron ligeramente en 2024 (+ 8,3 % interanual en el tercer trimestre de 2024), con una sobrevaloración estimada del 10 %. El número de permisos de edificación siguió creciendo en 2023 y 2024, lo que indica que la oferta está aumentando y podría contribuir a una cierta moderación de la subida de los precios de la vivienda en el futuro.

En general, la asequibilidad de la vivienda ha empeorado en la última década en un contexto caracterizado por la escasa oferta de viviendas nuevas. Desde 2015, los precios de la vivienda han crecido más rápidamente que las rentas de los hogares y la ratio estandarizada entre el precio de la vivienda y la renta ha aumentado un 11 %, que se sitúa ligeramente por debajo de su media a largo plazo. Si bien la capacidad de endeudamiento de los hogares mejoró en la última década, las ejecuciones hipotecarias y los desahucios siguieron siendo un problema más acuciante que en otros países de la UE. A pesar de que el mercado del alquiler es bastante pequeño, la ratio entre los nuevos alquileres y las rentas aumentó en la última década en los centros urbanos y, aún en mayor medida, fuera de estos. La oferta de viviendas de alquiler social es bastante baja. La proporción de viviendas per cápita ha disminuido un 4 % desde 2015, lo que señala que el número de viviendas está prácticamente estancado con una población cada vez mayor. A pesar de registrar un ligero

aumento en los últimos años, el número de viviendas terminadas per cápita sigue siendo uno de los más bajos de la UE. Los permisos para construir edificios residenciales han aumentado en los últimos años y han vuelto a los niveles anteriores a la pandemia. El Plan Estatal de acceso a la vivienda 2022-2025 proporciona financiación pública para la construcción de viviendas asequibles y sociales.

La falta de viviendas asequibles supone un reto cada vez mayor que agrava problemas sociales como el sinhogarismo, la incapacidad de los jóvenes para salir del hogar familiar y los desahucios. En 2024, la tasa nacional de sobre coste de la vivienda se situó en el 7,8 %, ligeramente por debajo de la media de la UE del 8,2 %, pero con notables disparidades: un 4,9 % en las zonas rurales y un 8,4 % en las ciudades. Las personas en riesgo de pobreza están en una situación especialmente grave, ya que el 29,9 % tiene dificultades a la hora de hacer frente a los costes de la vivienda, frente a solo el 2,4 % en el caso de las personas que no están en riesgo de pobreza, lo que agrava aún más los retos sociales. Se calcula que hay 28 552 personas sin hogar, lo que equivale a 71,3 personas por cada 100 000 habitantes ⁽²³⁹⁾, de las cuales el 77 % son hombres y el 23 % mujeres. El 21,1 % tiene menos de 29 años ⁽²⁴⁰⁾. Los inmigrantes representan un número desproporcionado dentro del conjunto de las personas sin hogar ⁽²⁴¹⁾. El parque de viviendas sociales de España se encuentra entre los más pequeños de Europa (3,3 % frente a 8 % de la media de la UE), lo que deja a unos 4,5 millones de personas en situación de exclusión en materia de vivienda ⁽²⁴²⁾. La Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030 es un marco estratégico cuyo objetivo es prevenir y subsanar el problema del sinhogarismo, dando prioridad a las personas que duermen a la intemperie. Los crecientes problemas de asequibilidad de la

⁽²³⁹⁾ INE, 2022.

⁽²⁴⁰⁾ <https://www.feantsa.org/public/user/epoch/National-Strategies/Homelessness-Strategy-Spain-Original2024.pdf>.

⁽²⁴¹⁾ <https://www.feantsa.org/public/user/epoch/National-Strategies/Homelessness-Strategy-Spain-Original2024.pdf>.

⁽²⁴²⁾ Provivienda, «Observatorio de vivienda», disponible en <https://provivienda.org/observatorio/>, y «Causas del problema: parque de vivienda», disponible en <https://provivienda.org/observatorio/causas-del-problema/parque-de-vivienda/>.

vivienda también se ven reflejados en el escaso número de jóvenes que abandonan el hogar familiar: solo el 14,8 % de los jóvenes (de entre 16 y 34 años) se emanciparon en 2024 ⁽²⁴³⁾. En respuesta a esta situación, el Gobierno introdujo salvaguardias contra los desahucios de arrendatarios y un sistema de garantía pública del alquiler para los propietarios.

La pobreza energética es motivo de preocupación, con disparidades significativas entre los hogares vulnerables y los no vulnerables. En 2024, el 17,5 % de los hogares no pudieron calentar adecuadamente sus hogares, casi el doble de la media de la UE (9,2 %), lo que supone un fuerte aumento con respecto al 7,5 % registrado en 2019. Es un problema especialmente grave para las personas en riesgo de pobreza, ya que el 31,4 % de ellas no puede permitirse calentar adecuadamente sus hogares, frente al 14,2 % en el caso de los hogares que no se encuentran en riesgo de pobreza. Para hacer frente a estos retos, el Gobierno español ha ampliado la protección de los consumidores vulnerables, incluidas las ayudas para mitigar los costes de la energía. Además, siguen vigentes medidas de apoyo al transporte público que, indirectamente, reducen los costes del consumo de energía para los grupos vulnerables.

⁽²⁴³⁾ Consejo de la Juventud de España y Gobierno de España. (2024). [Observatorio de Emancipación: 1.º semestre de 2024](#). Resumen ejecutivo.

La competitividad de España se ve obstaculizada por las dificultades a las que se enfrentan las personas al pasar del sistema educativo al mercado laboral, que están relacionadas con unas escasas capacidades básicas, la inadecuación de las capacidades y la limitada oferta educativa para las personas adultas. El sistema de educación y formación del país tiene dificultades para adaptarse a los rápidos cambios provocados por las transiciones ecológica y digital. Con frecuencia, las escuelas no dotan adecuadamente a los jóvenes de las capacidades básicas que sientan las bases para el desarrollo de otras capacidades. El abandono educativo temprano y el bajo número de titulados reduce las oportunidades de reciclaje profesional en fases posteriores de la vida y las perspectivas de empleo. La educación superior y la educación y formación profesionales (EFP) a menudo no se ajustan a las necesidades del mercado laboral, en particular en los sectores ecológico y digital, en constante crecimiento. La participación de los adultos en actividades educativas ha experimentado mejoras modestas, pero sigue siendo baja. Los obstáculos estructurales dificultan aún más el progreso de la competitividad de España, en particular por el efecto limitado de las políticas activas del mercado de trabajo y la dificultad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a la hora de identificar las necesidades de aprendizaje y proporcionar formación.

La participación en la educación infantil sigue creciendo. En 2023, el 97,7 % de los niños de tres años o más asistieron a educación infantil, muy por encima de la media de la UE del 94,6 % y por encima del objetivo de la UE del 96 %. La participación de niños menores de tres años en programas oficiales de educación infantil en 2023 (55,8 %) fue también muy superior a la media de la UE (37,5 %) y al objetivo nacional de Barcelona para 2030 (50,9 %). Sin embargo, existen diferencias significativas de participación entre los niños en riesgo de pobreza o exclusión social y los demás niños (el 44 % frente al 61,5 %, respectivamente, de los niños menores de tres años en 2023), aunque estas diferencias han disminuido considerablemente en comparación con 2016. También existen grandes diferencias en la participación a nivel de las comunidades autónomas, aunque en los últimos cinco años se ha reducido significativamente. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ha puesto a aportado 671 millones EUR de financiación para la

creación de 60 000 plazas públicas asequibles de educación infantil para finales de 2025 (con prioridad para los niños de uno y dos años que viven en zonas con mayores riesgos de pobreza o exclusión social y en zonas rurales). Se seguirá aportando financiación con cargo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) al objeto de garantizar la participación gratuita de los niños procedentes de entornos desfavorecidos en la educación infantil.

La alta proporción de alumnos con bajo rendimiento en matemáticas y la baja proporción de alumnos de alto rendimiento pueden suponer un riesgo para la productividad y la competitividad futuras.

Según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2022 ⁽²⁴⁴⁾, la proporción de estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en España en tres ámbitos (matemáticas: 27,3 %, lectura: 24,4 % y ciencias: 21,3 %) se situó por debajo de las medias de la UE (29,5 %, 26,2 % y 24,2 %, respectivamente) y sigue lejos de alcanzar el objetivo a escala de la UE (<15 %). Al mismo tiempo, la proporción de alumnado de alto rendimiento no ha mejorado desde 2012 y ha seguido estando por detrás de la media de la UE, lo que genera preocupación sobre la capacidad del país para fomentar talentos altamente cualificados, especialmente en el ámbito de la innovación.

Las diferencias entre comunidades autónomas en la adquisición de capacidades básicas son significativas. En la prueba PISA de 2022, solo una comunidad autónoma (Cantabria) ha mostrado un aumento moderado de las puntuaciones en los tres ámbitos en la última década. En cambio, algunas de las comunidades autónomas con mejores resultados en matemáticas (País Vasco, Cataluña y Navarra) registraron un descenso significativo (más de 20 puntos) en comparación con la prueba PISA de 2012 ⁽²⁴⁵⁾. Los datos demuestran la importancia de aplicar políticas específicas para mitigar las desigualdades territoriales en la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades efectiva en todo el país ⁽²⁴⁶⁾. La brecha en el rendimiento

⁽²⁴⁴⁾ OCDE, 2023; Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2023.

⁽²⁴⁵⁾ Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), 2023.

⁽²⁴⁶⁾ López Rupérez y García García, 2023.



de los estudiantes basada en el origen socioeconómico o migrante sigue siendo significativa, pero sigue estando por debajo de la media de la UE.

El abandono escolar prematuro sigue siendo un reto en el que, además, persisten disparidades autonómicas y de género. Si bien la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación ha disminuido significativamente en la última década, un 13 % en 2024, sigue estando muy por encima de la media de la UE del 9,3 %, con una brecha de género significativa de 5,8 puntos porcentuales en favor de las mujeres. Las disparidades regionales en las tasas de abandono escolar prematuro también han disminuido, pero siguen existiendo, como demuestra el hecho de que solo dos de las diecinueve comunidades y ciudades autónomas se encuentran por debajo o próximas de la media de la UE: siete están próximas o por debajo de la media nacional, y nueve obtienen una puntuación de entre el 15 % y el 26 %.

Se están aplicando varias medidas para reforzar los resultados educativos. Con el apoyo del MRR, España aprobó una ley en materia de educación que hace hincapié en un enfoque del aprendizaje más basado en las competencias, lo que se reflejó en la reforma de los planes de estudios de la educación primaria y secundaria, aplicada plenamente en 2024. El MRR también apoya el Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo (PROA+) y la creación de unidades de apoyo, orientación y servicios psicopedagógicos para los alumnos vulnerables. Ambas iniciativas tienen por objeto reducir el número de personas que abandonan prematuramente los estudios y mejorar los resultados educativos. Es esencial reforzar el asesoramiento y la orientación de los estudiantes para adaptar los itinerarios de aprendizaje a las preferencias individuales, las capacidades de aprendizaje y las perspectivas de trabajo futuras, no solo para el bienestar futuro de los estudiantes, sino también para la competitividad de España.

El envejecimiento del personal docente y la falta de estabilidad laboral son retos para la profesión docente. En 2022, la proporción de profesores (CINE 1-3) de 55 o más años era inferior a la media de la UE (20,6 % frente a 24,8 %). Sin embargo, de los datos nacionales se desprende que la proporción de docentes de más edad es mayor en educación secundaria y EFP que

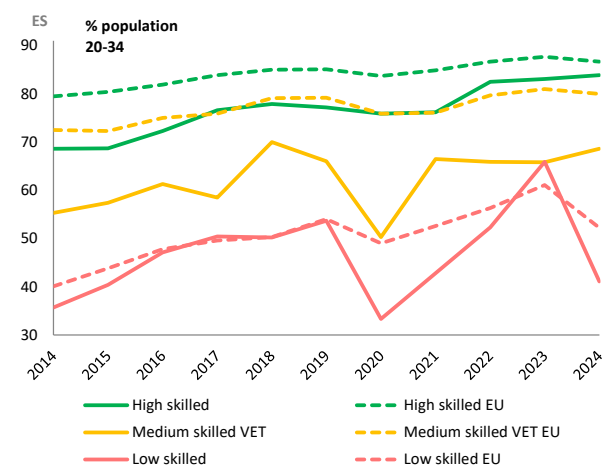
en primaria, y mayor aún en la enseñanza superior. Además, un número significativo de profesores tienen contratos temporales (el 21,1 % del personal docente, que osciló entre el 5,5 y el 41,1 % a nivel autonómico en el curso 2024-2025 ⁽²⁴⁷⁾) (véase el anexo 10). El Gobierno aspira a reducir la tasa de profesores interinos al 8 % para finales de 2025. Mientras tanto, se están revisando los requisitos de acceso a la profesión docente, que no se han modificado en más de cuarenta años, para reforzar la contratación y la retención de personal.

A pesar de las recientes reformas, el sistema español de EFP sigue enfrentándose a dificultades a la hora de adaptarse a las necesidades del mercado laboral. Las matriculaciones en EFP crecieron un 33,1 % a lo largo de los cinco años anteriores al curso 2022-2023. Sin embargo, la tasa de matriculación en EFP a nivel de enseñanza secundaria superior siguió siendo inferior a la media de la UE (39,1 % frente a 49,1 %), y la participación en la EFP dual fue solo del 4,9 % ⁽²⁴⁸⁾. Aunque el 90,8 % de los titulados recientes en EFP participaron en el aprendizaje en el trabajo en 2024, las tasas de empleo siguieron siendo bajas en comparación con la media de la UE (véase el gráfico más adelante). Para mejorar la pertinencia para el mercado laboral, todos los programas de EFP intermedia y avanzada pasaron a un modelo dual en septiembre de 2024. Lograr la participación de las pymes y hacer frente a la escasez de profesores cualificados siguen siendo dos retos clave. Las matriculaciones en EFP se concentran en la asistencia sanitaria, las TIC y la administración, y es necesario reforzar los sectores críticos para las transiciones ecológica y digital (por ejemplo, en los ámbitos de la energía o la electrónica) (véase el anexo 10).

⁽²⁴⁷⁾ [Informe-curso-2024-2025-1726135620.pdf](#)

⁽²⁴⁸⁾ Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, EDUCAbase.

Gráfico A12.1: **Tasa de empleo de los titulados recientes que ni estudian ni reciben formación, por nivel educativo**



Fuente: Eurostat

Los titulados recientes de EFP de capacidades medias son los que se enfrentan a mayores dificultades a la hora de encontrar trabajo.

Los desajustes entre las necesidades del mercado laboral y los resultados educativos pueden ayudar a explicar el motivo por el que la tasa de empleo de los titulados recientes del país (de entre 20 y 34 años) que ni estudian ni reciben formación fue solo del 79 % en 2024, es decir, 3,4 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE. Los titulados recientes de capacidades medias se enfrentan a una tasa de empleo especialmente baja, de solo el 68,6 %, muy por debajo de la media de la UE del 80 %. Para subsanar estas deficiencias y conseguir que la economía española sea más competitiva es necesario reforzar la adecuación entre los planes de estudios de EFP y las necesidades del mercado laboral, así como crear redes de pequeñas y medianas empresas y entidades para la rotación de los becarios durante los períodos que pasan en las empresas, a fin de complementar los resultados del aprendizaje y facilitar la transferencia de conocimientos y nuevas prácticas entre las pequeñas y medianas empresas. Estos esfuerzos contarán con el respaldo del FSE+, que invertirá más de 300 millones EUR en ampliar las plazas de EFP, fomentar la colaboración con las pymes y reforzar el vínculo con los estudiantes y las empresas. Además, se espera que las reformas de la EFP establecidas en el plan de recuperación y resiliencia (PRR) del país, como la formación en capacidades relacionadas con la sostenibilidad y la energía o la creación de nuevos centros de excelencia, mejoren la calidad de los cursos y la

enseñanza, refuercen los vínculos con las necesidades del mercado laboral y amplíen el número de plazas de EFP.

España ya ha alcanzado el objetivo fijado por la UE de que el 45 % de la población tenga un título universitario.

El número de titulados en educación superior aumenta constantemente. En 2024, la tasa de personas tituladas de entre 25 y 34 años siguió creciendo hasta alcanzar el 52,6 % (0,6 puntos porcentuales más que en 2023), muy por encima de la media de la UE (44,2 %) y del objetivo a nivel de la Unión (45 %). No obstante, siguen existiendo disparidades significativas entre las comunidades autónomas en lo que se refiere a las tasas de titulados en educación superior (oscilan entre el 41,6 % y el 67,8 %). También se observan diferencias significativas en función del lugar de nacimiento y del grado de urbanización. En comparación con 2016, la proporción de estudiantes matriculados en educación superior en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) se mantuvo estable en 2022 en torno al 24,5 % y por debajo de la media de la UE del 27,1 %, mientras que la proporción de estudiantes de TIC (6,3 %) fue superior a la media de la UE (5,2 %). Los alumnos matriculados en EFP de grado medio en los campos CTIM representaron en España el 28,3 % en 2023 (36,2 % en toda la UE). La tasa de titulados en CTIM entre las personas de entre 20 y 29 años fue la misma que la media de la UE en 2022 (23 titulados por cada 1 000 habitantes), y la proporción de titulados en TIC del total de los titulados fue superior a la media de la UE (5,2 % frente a 4,5 % en 2022). España está ampliando las becas a fin de permitir el acceso de más estudiantes de familias de clase media y estudiantes con necesidades educativas especiales a estudios superiores. En el marco del PRR, la reforma del sistema universitario comprende, entre otras medidas, regímenes de financiación en función de los resultados que tienen en cuenta las tasas de inserción laboral de sus titulados, lo que incentivará a las universidades a ofertar titulaciones más pertinentes para el mercado laboral y las necesidades de la sociedad.

La inadecuación de las capacidades y la polarización obstaculizan la eficiencia del mercado laboral español.

La tasa de inadecuación de las capacidades disminuyó 0,3 puntos porcentuales en 2024, pero sigue siendo

elevada (22,6 %) y superior a la media de la UE (19,2 %) ⁽²⁴⁹⁾. Este dato refleja una importante polarización de las capacidades en el país, ya que el 42,0 % de los adultos (entre 25 y 64 años) poseen cualificaciones superiores (frente al 36,1 % en la UE), el 35,1 % posee cualificaciones bajas (frente al 19,6 % en la UE) y solo el 22,9 % posee cualificaciones intermedias, la proporción más baja de la UE (44,3 %). En cambio, el 80 % de las pymes españolas tienen dificultades a la hora de encontrar trabajadores con las capacidades adecuadas ⁽²⁵⁰⁾, en particular con formación profesional ⁽²⁵¹⁾. La sobrecualificación afecta al 35 % de los trabajadores, una de las tasas más elevadas de la UE (21,4 %), y, de manera particular, a los hombres jóvenes ⁽²⁵²⁾. Los trabajadores nacidos fuera de la UE se enfrentan a dificultades más grandes aún, ya que más de la mitad de ellos están sobrecualificados en comparación con un tercio de los autóctonos. La sobrecualificación es más frecuente en la hostelería (83,2 %) y la agricultura (73,9 %), y mucho menos en la educación (6,2 %) y las TIC (7,3 %). Habida cuenta del creciente número de titulados superiores, los riesgos de sobrecualificación aumentarán si la adaptación al mercado laboral no mejora. Mejorar la información que se traslada a las familias y la orientación que se facilita en los centros de enseñanza secundaria son dos medidas que podrían contribuir a reducir la sobrecualificación ⁽²⁵³⁾.

Abordar las carencias en materia de capacidades es fundamental para las transiciones ecológica y digital de España. En 2024, solo el 13,5 % de los empleados de las industrias de gran consumo de energía participaron en actividades de educación o formación en las cuatro semanas anteriores, a pesar de que el 59 % de la población española no se siente preparada para apoyar la transición ecológica debido a la falta de capacidades

adecuadas ⁽²⁵⁴⁾. Los trabajadores poco cualificados que desempeñan funciones en sectores intensivos en emisiones, que a menudo tienen más edad y cuentan con mayor antigüedad en su puesto, se enfrentan a retos importantes a la hora de pasar a empleos más ecológicos debido a las dificultades relacionadas con el reciclaje profesional ⁽²⁵⁵⁾. Las carencias en materia de capacidades también siguen siendo significativas en el sector digital, a pesar de la elevada competencia digital que existe en España. En 2023, el 75,3 % de la población en edad de trabajar (25-64 años) y el 66,2 % de la población adulta en general tenía al menos un nivel básico de capacidades digitales, mientras que el 38,7 % tenía un nivel de capacidades superior al básico, ambos datos muy superiores a las medias de la UE. La proporción es mayor entre los jóvenes (16-19 años), con un 81,2 %, también muy por encima de la media de la UE (66,5 %), lo que indica la existencia de una sólida base para futuros titulados en TIC. Sin embargo, estos buenos datos aún no han dado lugar a profesionales expertos, como demuestran el escaso número de especialistas en TIC (anexo 10) y el bajo porcentaje de empresas que imparten formación en TIC (21,2 % frente a 22,3 % en la UE en 2024). Se espera que el PRR desempeñe un papel crucial subsanando estas deficiencias mediante inversiones en el desarrollo de capacidades, en particular en las transiciones ecológica y digital. El FSE+ también aporta 67 millones EUR en el marco de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP), en particular inversiones en cursos de especialización en EFP centrados en las capacidades ecológicas y digitales.

La participación en la educación de personas adultas ha mejorado moderadamente, pero siguen existiendo obstáculos estructurales que socavan la competitividad del país. En 2022, el 34,1 % de los adultos (25-64 años) participó en actividades de aprendizaje, lo que supone un aumento de 3,7 puntos porcentuales con respecto a 2016, aún por debajo de la media de la UE (39,5 %) y lejos del objetivo del 60 % de España para 2030. El Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC) de 2023 señala niveles persistentemente bajos en las competencias lingüística y matemática entre

⁽²⁴⁹⁾ El indicador macroeconómico de inadecuación de las capacidades mide la variación de las tasas de empleo entre los distintos grupos de capacidades (estimada por aproximación según el nivel de cualificación, CINE 0-2 bajo; 3-4 medio y 5-7 alto).

⁽²⁵⁰⁾ Eurobarómetro 529.

⁽²⁵¹⁾ Eurobarómetro 537.

⁽²⁵²⁾ OCDE, Evaluación de competencias de adultos 2023: España.

⁽²⁵³⁾ Ballestar de las Heras y Sainz González (2023).

⁽²⁵⁴⁾ Eurobarómetro Especial 527.

⁽²⁵⁵⁾ OCDE, Perspectivas del Empleo 2024. Notas por país: España.

los adultos, un tercio de ello con un bajo nivel de competencia. Los hombres, las personas de más edad y los adultos con baja cualificación participan menos en las actividades de aprendizaje, con una participación decreciente por edad y nivel de capacidades, lo que acentúa las diferencias de oportunidades. Los retos sistémicos, incluido el predominio de las pymes en el tejido empresarial del país (véase el anexo 3), limitan el acceso a la formación y las oportunidades. La cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo en relación con la tasa de paro sigue siendo relativamente baja, tanto en participantes en sus programas como en gasto ⁽²⁵⁶⁾, lo que limita su impacto. España está trabajando para mejorar la evaluación de las políticas relativas a los servicios públicos de empleo, pero las conclusiones indican que la formación de los servicios públicos de empleo no está suficientemente orientada a las personas poco cualificadas y es más eficaz cuando se combina con otros servicios. En 2022, el 60 % de los trabajadores desempleados solo recibieron diagnósticos iniciales ⁽²⁵⁷⁾. La mitad de los créditos de formación de las empresas no se utilizaron en 2022 ⁽²⁵⁸⁾, y la mayor parte de las actividades de formación se centró en tareas administrativas y de seguridad en lugar de en capacidades digitales y ecológicas ⁽²⁵⁹⁾. Las empresas más pequeñas indicaron menos necesidades de formación y proporcionaron menos actividades de formación, a menudo citando como excusa la dependencia de personal cualificado o la fuerte carga de trabajo. Las iniciativas estratégicas, como desarrollo de un sistema de cuentas de aprendizaje individuales, tienen por objeto hacer que la formación sea más flexible y accesible. La financiación del FSE+ movilizará más de 115 millones EUR para apoyar el aprendizaje permanente, lo que ayudará a subsanar las carencias en materia de capacidades e impulsará la competitividad y el crecimiento de la productividad.

⁽²⁵⁶⁾ Banco de España, Informe Anual 2023, Capítulo 3.

⁽²⁵⁷⁾ SEPE, Evaluación *ex post* PAPE 2022.

⁽²⁵⁸⁾ Fundae, Formación para el empleo, Balance de situación 2023.

⁽²⁵⁹⁾ Fundae, Evaluación del papel de las entidades externas en la calidad de la formación programada por las empresas.

ANEXO 13: CUADRO DE INDICADORES SOCIALES

Cuadro A13.1: Cuadro de indicadores sociales de España

Social Scoreboard for Spain						
Equal opportunities and access to the labour market		Adult participation in learning (during the last 12 months, excl. guided on the job training, % of the population aged 25-64, 2022)			34,1	
		Early leavers from education and training (% of the population aged 18-24, 2024)			13,0	
		Share of individuals who have basic or above basic overall digital skills (% of the population aged 16-74, 2023)			66,2	
		Young people not in employment, education or training (% of the population aged 15-29, 2024)			12,0	
		Gender employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024)			9,8	
		Income quintile ratio (S80/S20, 2024)			5,39	
Dynamic labour markets and fair working conditions		Employment rate (% of the population aged 20-64, 2024)			71,4	
		Unemployment rate (% of the active population aged 15-74, 2024)			11,4	
		Long term unemployment (% of the active population aged 15-74, 2024)			3,8	
		Gross disposable household income (GDHI) per capita growth (index, 2008=100, 2023)			101,1	
Social protection and inclusion		At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate (% of the total population, 2024)			25,8	
		At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate for children (% of the population aged 0-17, 2024)			34,6	
		Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction (% reduction of AROP, 2024)			23,9	
		Disability employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024)			23,4	
		Housing cost overburden (% of the total population, 2024)			7,8	
		Children aged less than 3 years in formal childcare (% of the under 3-years-old population, 2024)			55,0	
		Self-reported unmet need for medical care (% of the population aged 16+, 2024)			1,8	
Critical situation	To watch	Weak but improving	Good but to monitor	On average	Better than average	Best performers

(1) Actualizado el 5 de mayo de 2025. Los Estados miembros se clasifican sobre la base del cuadro de indicadores sociales con arreglo a una metodología acordada con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Para más información sobre la metodología, consúltase el anexo del Informe conjunto sobre el empleo de 2025 (<https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2025-0>).

Fuente: Eurostat

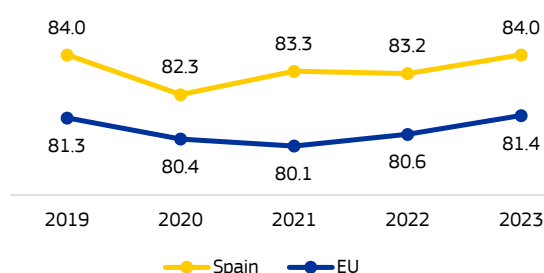


El sistema sanitario español tiene unos resultados comparativamente buenos. Sin embargo, se enfrenta a dificultades que debe abordar para seguir mejorando la salud de su población y la equidad social, así como para impulsar la competitividad de su economía.

Las disparidades territoriales en la asignación de recursos presupuestarios en el ámbito de la salud y la disponibilidad de trabajadores sanitarios, especialmente en el caso de la atención primaria, siguen siendo retos fundamentales. Las mejoras de la eficiencia pueden aumentar el margen presupuestario y contribuir a subsanar las carencias existentes en el acceso a la asistencia sanitaria y mejorar la resiliencia a largo plazo del sistema sanitario.

España obtiene unos resultados sanitarios relativamente buenos. La esperanza de vida al nacer repuntó hasta alcanzar niveles anteriores a la COVID-19 y fue una de las más altas de la UE en 2023. Aunque pueden esperar vivir 5,5 años más que los hombres, las mujeres viven 1,1 años menos con buena salud que los hombres. La mortalidad tratable, que ha mejorado de manera constante en la última década, es una de las más bajas de la UE, lo que significa que el sistema sanitario es eficaz.

Gráfico A14.1: **Esperanza de vida al nacer, años**



Fuente: Eurostat (demo_mlexpec)

A pesar de su bajo nivel de gasto, los resultados sanitarios en España son buenos. No obstante, existen lagunas en el acceso a la asistencia sanitaria y hay margen para aumentar la eficiencia. La proporción del gasto público total en asistencia sanitaria y gasto sanitario per cápita fue inferior a la media de la UE en 2022. La distribución desigual de los recursos sanitarios entre las comunidades autónomas y el aumento de los tiempos de espera en la atención primaria plantean dificultades para acceder a la asistencia sanitaria. Un aumento de

las inversiones sería beneficioso para la ejecución de la reforma de la atención primaria incluida en el plan español de recuperación y resiliencia sería beneficioso. La inversión en atención primaria en el marco del PRR se limita a 230 millones EUR dedicados a la digitalización. El número de camas de hospital per cápita se encuentra entre los más bajos de la UE, con importantes disparidades entre comunidades autónomas. Las inversiones en el marco del PRR español de 2 400 millones EUR (el 1,5 % de su valor total) contribuyen a la formación de capital, e incluyen una dotación considerable destinada a la renovación y ampliación de los equipos hospitalarios, lo que a su vez debe reducir las disparidades existentes en el acceso a los servicios. Las inversiones complementarias por valor de más de 1 600 millones EUR con cargo a los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 se centran principalmente en las infraestructuras sanitarias, los equipos sanitarios y la sanidad electrónica. La cobertura de la asistencia sanitaria en el campo de la salud mental, los servicios de rehabilitación y la atención dental y oftalmológica requieren nuevas mejoras, que se abordarán parcialmente mediante la reforma para ampliar la cobertura sanitaria incluida en el PRR.

Se prevé que los costes de la asistencia sanitaria aumenten significativamente en las próximas décadas, ya que los cambios demográficos ejercen una presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas (véase el anexo 1). Los recursos existentes pueden maximizarse mediante mejoras de la eficiencia. Para ello será necesario aplicar mecanismos de gobernanza más sólidos, otorgando una mayor importancia a la evaluación económica en las decisiones de financiación y fijación de precios y marcando objetivos para el uso racional de los medicamentos, especialmente en el sector hospitalario. Atajar los aumentos desiguales del gasto en productos farmacéuticos en las distintas comunidades autónomas y reducir las variaciones injustificadas entre comunidades autónomas en el coste de los procedimientos médicos y las recetas también ofrece potencial para aumentar la eficiencia. Está por ver en qué medida la reforma para la mejora del uso racional de los medicamentos en el PRR contribuirá a reducir estas disparidades.

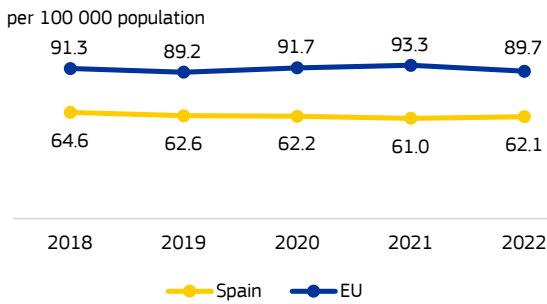
Cuadro A14.1: **Indicadores clave de salud**

	2019	2020	2021	2022	2023	EU average* (latest year)
Cancer mortality per 100 000 population	218.3	214.5	213.3	212.9	n.a.	234.7 (2022)
Mortality due to circulatory diseases per 100 000 population	214.5	217.8	213.0	213.9	n.a.	336.4 (2022)
Current expenditure on health, purchasing power standards, per capita	2 504	2 561	2 724	2 814	n.a.	3 684.6 (2022)
Public share of health expenditure, % of current health expenditure	70.5	73.2	73.7	74.0	n.a.	81.3 (2022)
Spending on prevention, % of current health expenditure	2.1	3.0	3.6	3.8	n.a.	5.5 (2022)
Available hospital beds per 100 000 population**	259	261	260	258	n.a.	444 (2022)
Doctors per 1 000 population*	4.4	4.6	4.5	4.3	n.a.	4.2 (2022)*
Nurses per 1 000 population*	5.9	6.1	6.3	6.1	n.a.	7.6 (2022)*
Mortality at working age (20-64 years), % of total mortality	13.5	12.6	13.5	13.0	13.2	14.3 (2023)
Number of patents (pharma / biotech / medical technology)	159	146	123	86	147	29 (2023)***
Total consumption of antibacterials for systemic use, daily defined dose per 1 000 inhabitants****	24.9	19.7	20.0	23.2	24.1	20.0 (2023)

*La media de la UE se pondera para todos los indicadores, excepto en los casos del personal médico y del personal de enfermería por cada mil habitantes, para los que se utiliza la media simple de la UE sobre la base de los datos de 2022 (o los más recientes de 2021), excepto en el caso de Luxemburgo (2017). Los datos relativos a la densidad de personal médico se refieren al personal médico en ejercicio en todos los países excepto Grecia, Portugal (autorizados para ejercer) y Eslovaquia (con actividad profesional). Densidad de personal de enfermería: los datos se refieren al personal de enfermería en ejercicio (con una cualificación reconocida por la UE) en la mayoría de los países, excepto Francia y Eslovaquia (profesionalmente activo) y Grecia (solo en hospitales). **«Camas de hospital disponibles» para atención somática, no para atención psiquiátrica. ***Para las patentes se utiliza la mediana de la UE.

Fuentes: Base de datos de Eurostat, Oficina Europea de Patentes. ****Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), 2023.

Gráfico A14.2: **Mortalidad tratable**



Tasa de mortalidad normalizada (**mortalidad que podría evitarse mediante una asistencia sanitaria de calidad óptima**)

Fuente: Eurostat (hlth_cd_apr)

Intensificar los esfuerzos en materia de prevención de enfermedades también puede redundar en beneficio de la eficiencia. En 2022, el gasto en prevención en España representó el 3,8 % del gasto total en asistencia sanitaria, muy por debajo de la media de la UE del 5,5 %. La mortalidad por enfermedades cardiovasculares y cáncer es relativamente baja. No obstante, es necesario redoblar los esfuerzos para hacer frente a los factores de riesgo relacionados con el estilo de vida, especialmente el elevado consumo de alcohol entre las personas de quince años o más, las elevadas tasas de tabaquismo y vapeo, la falta de actividad física y

las crecientes tasas de sobrepeso ⁽²⁶⁰⁾. La estrategia de salud pública, adoptada en el marco del PRR español, encargó a una red nacional de organismos de vigilancia de la salud pública que elaborara políticas intersectoriales basadas en datos contrastados con objeto de reducir la prevalencia de las enfermedades transmisibles y no transmisibles y de abordar problemas de salud laboral y medioambiental. Otros esfuerzos estratégicos son el Plan Integral de Prevención y Control del Tabaquismo 2024-2027 y la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud 2022-2026, que señala la falta de profesionales como principal cuello de botella en el acceso a los servicios de salud mental. Otra medida de salud pública es fomentar el uso racional de los antimicrobianos. En 2023, el consumo de antibióticos en España fue muy superior a la media de la UE, a pesar de que el objetivo nacional ⁽²⁶¹⁾ consistía en reducir el consumo total en un 27 % entre 2019 y 2030. España participa en la acción conjunta sobre resistencia a los antimicrobianos financiada por UEproSalud.

⁽²⁶⁰⁾OCDE / Comisión Europea: «[Health at a Glance: Europe 2024 - State of Health in the EU Cycle](#)» [«Panorama de la salud: Europa 2024: Estado de la salud en el ciclo de la UE»], 2024, capítulo 4.

⁽²⁶¹⁾Objetivo nacional establecido por la Recomendación del Consejo sobre la intensificación de las medidas de la UE para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos de acuerdo con el concepto «Una sola salud», [2023/C 220/01](#).

La escasez de personal sanitario limita la disponibilidad de la asistencia, especialmente en la atención primaria. Durante varios años, la densidad de personal de enfermería en España (6,2 por cada 1 000 habitantes en 2021) ha sido inferior a la media de la UE de 7,6 por cada 1 000 habitantes. La densidad de personal médico es solo ligeramente superior a la media de la UE. El personal sanitario está distribuido de manera desigual por todo el país y existen problemas a la hora de cubrir vacantes en las zonas rurales, en particular las de personal médico de atención primaria. En 2020, la dotación de personal médico de atención primaria osciló entre 0,6 y 1,1 por cada 1 000 habitantes, mientras que la de personal de enfermería de atención primaria osciló entre 0,5 y 0,9 por dependiendo de la comunidad autónoma. El número de médicos especialistas variaba desde 1,5 hasta 2,6 por cada 1 000 habitantes, mientras que el número de enfermeros especialistas oscilaba de 3,0 a 6,9.

A pesar del envejecimiento de la mano de obra (el 60 % del personal médico generalista tiene 50 años o más), el número de titulados en medicina y enfermería por cada 100 000 habitantes se encuentra entre los más bajos de la UE. La última proyección ⁽²⁶²⁾ encargada por el Gobierno muestra que la necesidad de profesionales médicos aumentará en un 9 % de aquí a 2035, y que las especializaciones en las que serán más necesarios son la medicina familiar, la anestesiología, la geriatría, la psiquiatría y la radiología.

Las condiciones de trabajo distan mucho de ser ideales, con un porcentaje elevado de contratos temporales (el 41,9 % de todos los trabajadores sanitarios en 2020, frente al 28,5 % en 2012) (véase el anexo 10). La reforma incluida en el PRR aspira a lograr una distribución más equitativa de los profesionales en todas las comunidades autónomas, así como unas mejores perspectivas profesionales y condiciones de trabajo. Aún no se han evaluado los efectos del Real Decreto-ley 12/2022, parte de esta reforma, que incluía medidas para reducir la temporalidad.

El sistema sanitario español tiene el potencial necesario para impulsar la innovación y fomentar el desarrollo industrial en el sector médico de la UE. Los datos comunicados por España indican que se

encuentra entre los países de la UE con mayor gasto público en investigación y desarrollo sanitarios. En 2023, se concedieron 147 patentes europeas a titulares de patentes con residencia en España en los ámbitos combinados de los productos farmacéuticos, las biotecnologías y los productos sanitarios (frente a una mediana a escala de la UE de 39) ⁽²⁶³⁾. España es uno de los países de la UE que más ensayos clínicos ha notificado ⁽²⁶⁴⁾. El PRR español incluye inversiones para apoyar la innovación, la investigación y el desarrollo en el sector sanitario, que se ven complementadas por inversiones con cargo a varios programas regionales de la política de cohesión.

España es uno de los países de la UE con mayor implantación de la sanidad electrónica y la digitalización general del sistema sanitario, incluido el almacenamiento y el intercambio de datos. Por ejemplo, en 2022, el porcentaje de personas que accedieron a sus historiales médicos personales en línea fue superior a la media de la UE (40 % frente a 27,7 %). La estrategia de salud digital, aprobada en 2021, estableció un marco para la digitalización de la asistencia sanitaria, también para lo relacionado con las inversiones de los PRR y de la política de cohesión. Estas inversiones se centran en: i) el aumento de la capacidad digital de los centros sanitarios a todos los niveles; ii) la mejora de la interoperabilidad de los sistemas; iii) la gestión de datos; y iv) la aceleración de la telemedicina. La introducción de la Tarjeta Sanitaria Individual en España dio lugar a la aplicación de la historia clínica del paciente y de los programas de receta electrónica, lo que permitió el intercambio de información clínica y farmacéutica entre las comunidades autónomas y más allá de las fronteras nacionales. España participa en la acción conjunta de UEproSalud sobre el Espacio Europeo de Datos Sanitarios y se beneficia de una subvención que apoya el uso secundario de datos sanitarios.

⁽²⁶³⁾ Oficina Europea de Patentes, [datos descargables | epo.org](https://datos.descargables.epo.org).

⁽²⁶⁴⁾ EMA (2024), [Monitoring the European clinical trials environment](#) [Seguimiento del entorno europeo de ensayos clínicos], p. 9.

⁽²⁶²⁾ Fuente: Ministerio de Sanidad.



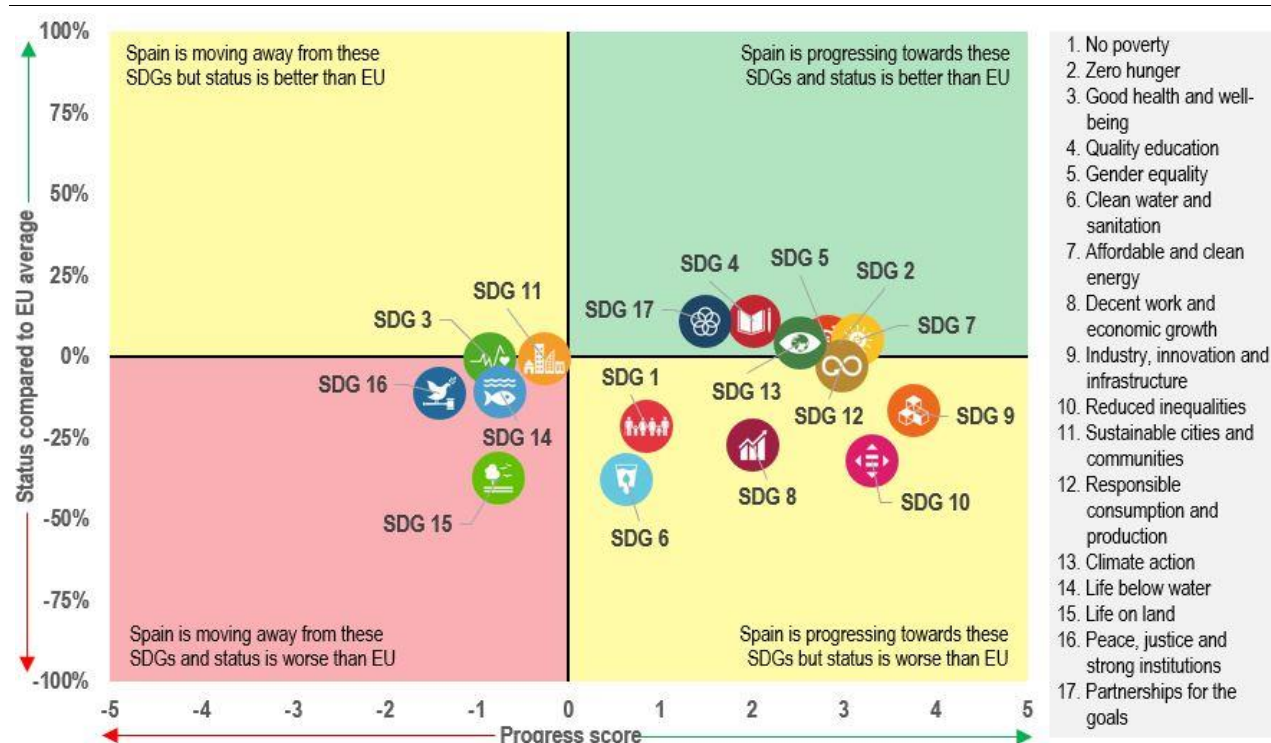
ANEXO 15: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El presente anexo evalúa los progresos realizados por España hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con arreglo a las dimensiones de la competitividad, la sostenibilidad, la equidad social y la estabilidad macroeconómica. Los 17 ODS y sus correspondientes indicadores proporcionan un marco de políticas en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo es poner fin a cualquier forma de pobreza, combatir las desigualdades y hacer frente al cambio climático y a la crisis medioambiental, garantizando al mismo tiempo que nadie se quede atrás. La UE y sus Estados miembros están comprometidos con este acuerdo marco global de carácter histórico y se han comprometido a desempeñar un papel activo para maximizar el progreso hacia la consecución de los ODS. El gráfico que figura a continuación se basa en el conjunto de indicadores de los ODS de la UE

diseñado para verificar el progreso hacia la consecución de los ODS en la UE.

España está mejorando en lo relativo a todos los ODS en materia de *competitividad* (ODS 4, 8 y 9), pero aún debe converger con la media de la UE en algunos de ellos (ODS 8 y 9). Hay una elevada proporción de hogares con conexión a internet de alta velocidad (ODS 9; 96,3 % de los hogares en 2023; media de la UE: 78,8 %). Además, el porcentaje de adultos con al menos capacidades digitales básicas (ODS 4; 66,2 % en 2023) se mantiene por encima de la media de la UE del 55,6 %. A pesar de algunas mejoras en los indicadores de productividad, España se sitúa por debajo de la media de la UE en la mayoría de ellos. En cuanto al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), el porcentaje de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación de edad comprendida entre 15 y

Gráfico A15.1: **Avances en la consecución de los ODS en España**



Para obtener datos detallados sobre los distintos ODS, véase el informe anual de Eurostat titulado [Sustainable development in the European Union](#) (Desarrollo sostenible en la Unión Europea); para más información sobre los datos detallados específicos de cada país sobre los avances a corto plazo de los Estados miembros: [Key findings – Sustainable development indicators – Eurostat \(europa.eu\)](#) (Principales conclusiones – Indicadores de desarrollo sostenible). Una situación caracterizada por un valor elevado no significa que un país esté cerca de alcanzar un ODS específico, sino que lo está haciendo mejor que la media de la UE. La puntuación de los progresos es una medida absoluta basada en las tendencias de los indicadores en los últimos cinco años. El cálculo no tiene en cuenta los valores objetivo, ya que la mayoría de los objetivos en materia de políticas de la UE solo son válidos para el nivel agregado de la UE. Dependiendo de la disponibilidad de datos para cada objetivo, no se muestran los 17 ODS para todos los países.

Fuente: Eurostat, última actualización de 28 de abril de 2025. Los datos se refieren principalmente al período 2018-2023 o 2019-2024. Los datos sobre los ODS pueden variar entre el informe y los anexos debido a las diferentes fechas de corte empleadas.

29 años se mantiene elevado (12 % en 2024) y es superior a la media de la UE (11 % en 2023). Además, el sistema español de investigación e innovación adolece de una inversión insuficiente, como muestra el gasto interior bruto en I+D (ODS 9; 1,49 % del PIB en 2023, frente a una media de la UE del 2,24 %) y el personal de I+D (1,19 % de la población activa en 2023; media de la UE: 1,56 %; véanse los anexos 8 y 11). El PRR español prevé reformas e inversiones significativas destinadas a impulsar la innovación y las capacidades digitales, que se ven complementadas con inversiones del Fondo de Cohesión (véase el anexo 10).

España está avanzando en la mayoría de los indicadores relacionados con la sostenibilidad (ODS 2, 7, 9, 12, 13, 14), pero se está alejando de sus objetivos en algunos de ellos (ODS 6, 11 y 15). También debe converger con la media de la UE en lo que respecta a muchos de los indicadores (ODS 2, 6, 9, 11, 13, 14 y 15). España ha realizado cierto progreso en los indicadores relativos a la energía, entre otros en la proporción de la energía renovable en el consumo de energía final bruto (ODS 7; del 17 % en 2018 al 24,9 % en 2023, ligeramente por encima de la media de la UE, que se sitúa en el 24,6 %). En lo que respecta al ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), España se está alejando del objetivo. Sería bueno para España que pudiera converger con la media de la UE, donde el índice de explotación del agua es la mitad que en España. La escasez de agua y el estrés hídrico también contribuyen al deterioro en lo que respecta al ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres), en el que España también se está alejando de las metas. Los efectos de la sequía en los ecosistemas aumentaron un 1 600 % entre 2018 y 2023 y la proporción de la superficie en riesgo de erosión grave del suelo grave por acción del agua es un 40 % superior a la media de la UE. El PRR de España prevé medidas para dar respuesta a algunos de los retos relacionados con el agua, como la planificación hidrológica, que se ven complementadas por los Fondos de Cohesión en lo que respecta a la mejora del suministro de agua.

Aunque España está mejorando en la mayoría de los ODS relacionados con la equidad social (ODS 1, 4, 5, 7, 8, 10), también está alejándose de la meta en uno de ellos (ODS 3), y sigue estando por debajo de la media de

la UE en algunos de ellos (ODS 1, 8 y 10).

España ha mejorado en varios indicadores relacionados con la equidad, como la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ODS 1; 26,5 % en 2023 frente al 27,3 % en 2018), la tasa de riesgo de pobreza de los ocupados (ODS 1; 11,3 % en 2023 frente al 12,9 % en 2018), la tasa de desempleo de larga duración (ODS 8; 3,8 % en 2024 frente al 5,3 % en 2019) y la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación (ODS 4; 13 % en 2024, frente al 17,3 % en 2019). No obstante, todavía sigue obteniendo resultados peores que la media de la UE en todos estos indicadores y persisten los retos en materia de reducción de la pobreza, exclusión social, desempleo de larga duración y abandono escolar prematuro (véanse los anexos 8, 9 y 10). El PRR español y los Fondos de Cohesión incluyen medidas para abordar los retos en todos estos ámbitos. En el lado negativo, el porcentaje de la población española que no pudo calentar adecuadamente sus hogares aumentó del 9,1 % en 2018 al 20,8 % en 2023, con lo que casi duplica la media de la UE, del 10,6 % (ODS 7). La tasa de privación de vivienda grave (ODS 1) ha aumentado del 1,5 % en 2015 al 2,9 % en 2023, lo que apunta a condiciones de vida más precarias. Esto agrava los retos más acuciantes de asequibilidad de la vivienda para los más vulnerables, entre los que se encuentran los jóvenes, los hogares de renta baja y las familias con niños. El PRR español contiene inversiones y reformas destinadas a aumentar la vivienda social y asequible eficiente desde el punto de vista energético, que se ven complementadas con inversiones del Fondo de Cohesión.

España está mejorando en los indicadores 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos) de los ODS, relacionados con la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, sigue por debajo de la media de la UE y se está alejando de sus metas en lo que respecta al ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

El PIB real per cápita de España se ha ido recuperando tras la pandemia (ODS 8; 27 740 EUR en 2024 frente a 26 930 EUR en 2019), pero se mantiene por debajo de la media de la UE, que se sitúa en 29 280 EUR. España presenta una proporción de la inversión sobre el PIB (ODS 8) inferior a la media de la UE (19,7 % del PIB, frente al 22,4 % para la UE en 2023). España afronta retos relacionados en particular con la sostenibilidad de las finanzas públicas. El PRR

español incluye varias medidas relacionadas con la fiscalidad y la eficacia del gasto público. Se espera que estas mejoren la sostenibilidad de las finanzas públicas y apoyen inversiones adicionales sustanciales, lo que aumentará la proporción de inversión sobre el PIB. En cuanto al ODS 16, en 2024, el 37 % de la población española valoraba la independencia del sistema judicial como «muy buena» o «bastante buena», lo que contrasta con la media de la UE en 2024 (52 %).

Dado que los ODS forman un marco fundamental, los vínculos con los ODS se explican o se indican con iconos en los demás anexos.



España se enfrenta a retos estructurales en una amplia gama de ámbitos, como se indica en las recomendaciones específicas por país (REP) dirigidas al país como parte del Semestre Europeo. Se refieren, entre otras cosas, a la mejora del entorno empresarial, el aumento de la eficiencia del sistema judicial, la aceleración de la implantación de energías renovables y de soluciones eficientes en materia de energía, la inversión en el almacenamiento de energía, el transporte y la distribución de electricidad, la eficiencia energética, la mejora de la gestión del agua y los residuos, así como a la necesidad de solucionar el problema de la falta de viviendas asequibles y la escasez y la inadecuación de capacidades.

La Comisión ha evaluado las REP 2019-2024 teniendo en cuenta las medidas adoptadas por España hasta la fecha, así como los compromisos del plan de recuperación y resiliencia (PRR). En esta fase, España ha realizado al menos «algunos avances» en el 84 % de las REP ⁽²⁶⁵⁾, y «avances limitados» en el 13 % (cuadro A16.2).

Los instrumentos de financiación de la UE proporcionan recursos considerables a España a través del apoyo a inversiones y reformas estructurales para aumentar la competitividad, la sostenibilidad medioambiental y la equidad social, y contribuyen al mismo tiempo a abordar los retos señalados en las REP. Además de los 163 000 millones EUR de financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el período 2021-2026, los fondos de la política de cohesión de la UE ⁽²⁶⁶⁾ proporcionan 35 600 millones EUR a España (por un total de 51 600 millones EUR junto con la cofinanciación nacional) para el período 2021-2027 ⁽²⁶⁷⁾ a fin de impulsar la competitividad y el crecimiento de las

comunidades autónomas. El apoyo combinado de estos instrumentos representa alrededor del 13,25 % del PIB de 2024 ⁽²⁶⁸⁾. La contribución de estos instrumentos a los diferentes objetivos estratégicos se describe en los gráficos A16.1 y A16.2. Este importante apoyo se añade al proporcionado a España por el marco financiero plurianual 2014-2020, que financió proyectos hasta 2023 y ha tenido importantes beneficios para la economía y la sociedad españolas. La selección de proyectos en el marco de los programas de la política de cohesión 2021-2027 se ha acelerado, pero aún no se han movilizado volúmenes significativos de inversión.

El PRR español contiene 397 inversiones y 197 reformas para estimular el crecimiento sostenible y contribuir a la transición hacia una economía hipocarbónica, digital y más resiliente e inclusiva. A un año de que finalice el plazo del MRR, la ejecución está muy avanzada, con el 30 % de los fondos desembolsados. España ha cumplido el 30 % de los hitos y objetivos establecidos en su PRR ⁽²⁶⁹⁾. Para garantizar la finalización de todas las medidas del PRR a más tardar el 31 de agosto de 2026 es necesario realizar mayores esfuerzos. Reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la administración y racionalizar los procedimientos puede ayudar a acelerar la absorción y el ritmo de ejecución de los fondos.

España también recibe financiación de otros instrumentos de la UE, incluidos los enumerados en el cuadro A16.1. En particular, la política agrícola común (PAC) aporta a España una contribución de 31 500 millones EUR ⁽²⁷⁰⁾ en el marco del plan estratégico de la PAC para 2023-2027. Otros 1 000 millones EUR están disponibles con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), junto con el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV) y los Fondos de Seguridad Interior. Además, se han

⁽²⁶⁵⁾El 3 % de las REP 2019-2024 se han aplicado plenamente, el 16 % se han aplicado en gran medida y en el 65 % se han registrado algunos avances.

⁽²⁶⁶⁾En el período 2021-2027, los fondos de la política de cohesión comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo de Transición Justa. La información sobre la política de cohesión que se incluye en el presente anexo se basa en programas adoptados con fecha límite de 5 de mayo de 2025.

⁽²⁶⁷⁾Los programas de cooperación territorial europea están excluidos de esta cifra.

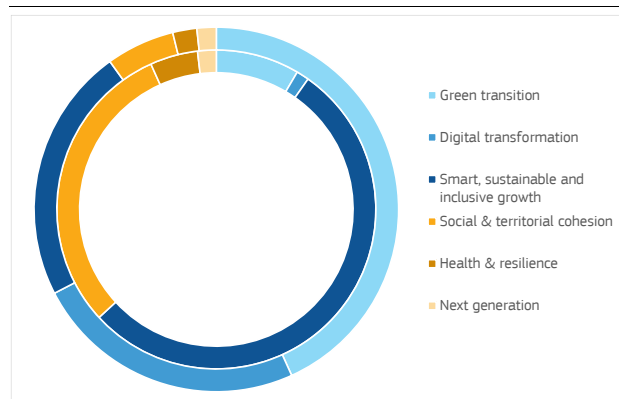
⁽²⁶⁸⁾La financiación del MRR comprende tanto subvenciones como préstamos, en su caso. Las cifras del PIB se basan en datos de Eurostat de 2024.

⁽²⁶⁹⁾A mediados de mayo de 2025, España ha presentado cinco solicitudes de pago, la última en fase de evaluación.

⁽²⁷⁰⁾Puede consultarse una visión general de la estrategia aprobada formalmente por España para aplicar la política agrícola común de la UE a nivel nacional en https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/spain_es

firmado operaciones por valor de 4 300 millones EUR ⁽²⁷¹⁾ en el marco del instrumento InvestEU respaldado por la garantía de la UE, que mejoran el acceso a la financiación para las operaciones de mayor riesgo en España.

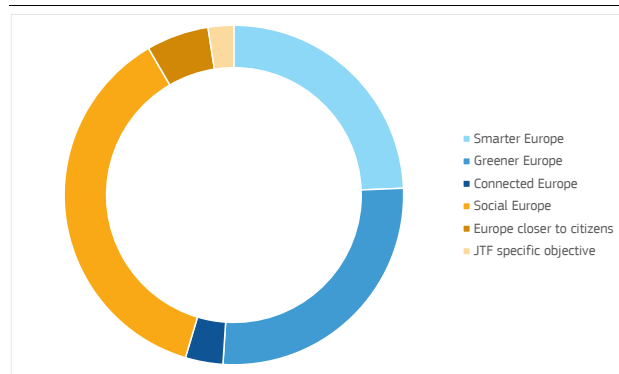
Gráfico A16.1: **Distribución de la financiación del MRR en España por ámbitos políticos**



(1) Cada medida del PRR contribuye a alcanzar los objetivos de dos de los seis pilares de políticas del MRR. La contribución primaria se muestra en el círculo exterior, mientras que la contribución secundaria se muestra en el círculo interior. Cada círculo representa el 100 % de los fondos del MRR. Por lo tanto, la contribución total a todos los pilares mostrados en este gráfico asciende al 200 % de los fondos del MRR asignados.

Fuente: Comisión Europea

Gráfico A16.2: **Distribución de la financiación de la política de cohesión entre los objetivos de las políticas en España**



Fuente: Comisión Europea

Los fondos de la política de cohesión tienen por objeto aumentar la productividad y la competitividad de las empresas españolas y mejorar el entorno empresarial. En el período 2021-2027, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está impulsando la digitalización de la economía, mejorando el entorno empresarial,

prestando especial atención a la Administración pública y apoyando soluciones TIC y servicios electrónicos que introducen herramientas innovadoras y dinámicas. El FEDER y el Fondo de Transición Justa (FTJ) apoyarán el desarrollo empresarial y la innovación, proporcionando apoyo a más de 100 000 empresas y mejorando la infraestructura de I+D para más de 43 000 investigadores. España también está haciendo un uso significativo de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) para reforzar la competitividad de sus comunidades autónomas. Hasta la fecha, España ha asignado más de 500 millones EUR de financiación de la política de cohesión a prioridades fijadas en STEP que abarcan las tecnologías digitales y la tecnología profunda, las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos y las biotecnologías. El Fondo de Transición Justa (FTJ) apoya la diversificación de la economía en las comunidades autónomas más afectadas por el cierre de minas de carbón y centrales eléctricas de carbón, mitigando las repercusiones de dicho cierre en la economía y el mercado laboral de las comunidades autónomas. El Fondo Social Europeo+ (FSE+) también apoya la doble transición ecológica y digital, reforzando la competitividad y la productividad de España. En particular, asigna más de 650 millones EUR a la promoción de capacidades y empleos digitales y 700 millones EUR a capacidades y empleos verdes. Apoya medidas para adaptar las capacidades laborales a las necesidades del mercado, como la formación digital, la acreditación de capacidades y los programas de aprendizaje permanente, llegando a casi 280 000 personas, principalmente a las que tienen niveles educativos más bajos. Más de 125 000 participantes se han beneficiado de las mejoras incorporadas en los sistemas de educación y formación, en particular la ampliación de la Formación Profesional Dual y la mejora de los programas de formación del profesorado.

Otros fondos están contribuyendo a la competitividad en España, por ejemplo a través de convocatorias abiertas. El Mecanismo «Conectar Europa» ha financiado inversiones estratégicas, por ejemplo: en infraestructuras ferroviarias, en la implantación de infraestructuras para los combustibles alternativos en pro de un transporte por carretera más ecológico y en la modernización de las redes de transporte marítimo y por vías navegables interiores de España; en la integración del mercado de la energía, la descarbonización del

⁽²⁷¹⁾Cifras a 31 de diciembre de 2024.

sistema energético y la seguridad del abastecimiento energético y, en particular, la interconectividad eléctrica; así como en la instalación de cables submarinos para mejorar la conectividad entre las Islas Canarias y avanzar en la implantación de la 5G en comunidades inteligentes. El Programa Horizonte Europa ha apoyado la investigación y la innovación, desde los avances científicos hasta la expansión de las innovaciones, siendo el clima, la energía, la movilidad, el sector digital, la industria y el espacio las principales prioridades en España. El instrumento de apoyo técnico ayudó a España a aplicar soluciones de inteligencia artificial para la gestión avanzada de la red de carreteras, a desarrollar metodologías de integración de la perspectiva de género y de evaluación del impacto distributivo, así como a llevar a cabo la evaluación y el seguimiento del impacto de la nueva Ley de empresas emergentes.

El PRR de España también contiene medidas ambiciosas para mejorar el entorno empresarial y la competitividad. Como parte de las medidas cubiertas por las solicitudes de pago presentadas durante el último año, España se comprometió a crear un entorno empresarial favorable a través de reformas que beneficien a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas innovadoras. Esto implicaba la adopción de i) la Ley de creación y crecimiento de empresas y ii) la Ley de empresas emergentes. En el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, España ha invertido en la mejora del sistema de investigación, desarrollo e innovación mediante el refuerzo de las infraestructuras de investigación, la generación y transferencia de conocimientos y las asociaciones público-privadas.

Los fondos de la UE están desempeñando un papel importante en la promoción de la sostenibilidad medioambiental y la transición ecológica en España durante el actual presupuesto de siete años de la UE (marco financiero plurianual). El FEDER invertirá más de 250 millones EUR en sistemas nuevos o mejorados a fin de mejorar el seguimiento, la alerta, la preparación y la respuesta en relación con las catástrofes naturales. Esto incluye reforzar la flota de extinción de incendios para prevenir y contener los incendios forestales. Una capacidad nueva o mejorada para el tratamiento de las aguas residuales beneficiará a alrededor de seis millones de personas, y gracias al apoyo del FEDER se están promoviendo soluciones para la

gestión del agua basadas en la naturaleza, como la restauración de zonas fluviales. El FEDER apoya la generación de energías renovables en España, en particular en las regiones de alto potencial, como Canarias, y el FTJ apoya a las comunidades autónomas que anteriormente participaban en la minería del carbón o en la producción de electricidad a partir del carbón en la transformación ecológica. El plan estratégico de la PAC asigna el 49 % de su presupuesto para desarrollo rural (2 674 millones EUR) a objetivos medioambientales y climáticos, y el 23 % de su presupuesto para pagos directos (5 552 millones EUR) a regímenes ecológicos. Estos fondos se centran en la captura de carbono, el apoyo a la biodiversidad y las medidas para luchar contra la erosión del suelo, como la rotación, la agricultura ecológica, la gestión sostenible de los pastos, la protección de las aves mediante la limitación del uso de fertilizantes y plaguicidas, el uso de cultivos de cobertura, la creación de elementos paisajísticos, la reducción de la labranza y la siembra directa. España también utiliza casi 819 millones EUR de su financiación del desarrollo rural para promover la forestación, la agrosilvicultura, la prevención de incendios y la restauración y adaptación de los bosques.

El PRR de España, incluido el capítulo dedicado a REPowerEU, cuenta con un amplio conjunto de reformas e inversiones para la transición ecológica. Las medidas cubiertas por las solicitudes de pago presentadas durante el último año son, entre otras, mejorar la eficiencia energética de los edificios mediante la renovación y reformar la financiación para fomentar una renovación fluida de los edificios. Respecto a la transición energética para alcanzar una economía sostenible, España ha llevado a cabo reformas significativas centradas en la presupuestación ecológica, la gestión de residuos, la silvicultura y la inversión en la restauración del litoral. Se han aprobado proyectos estratégicos relativos a los vehículos eléctricos y conectados, el sector agroalimentario, la industria naval, el sector de los semiconductores o chips y la descarbonización de la industria, y se han asignado 1 200 millones EUR a proyectos para la transformación de la industria.

Fomentar la equidad, la cohesión social y la mejora del acceso a los servicios básicos es una de las prioridades clave de la financiación de la UE en España. Por ejemplo, el FEDER y el FTJ financiarán instalaciones educativas nuevas y modernizadas con unas aulas

que podrán contener más de 260 000 alumnos. Se calcula que quince millones de personas al año se beneficiarán de las inversiones previstas del FEDER en centros sanitarios. Esta cifra incluye a 243 000 personas al año en la región ultraperiférica de Canarias, que se enfrenta a retos específicos en materia de acceso a la asistencia sanitaria debido a su situación geográfica y donde el FEDER está ayudando a modernizar y aumentar la capacidad de diecisiete centros sanitarios, como parte de un esfuerzo concertado para mejorar el acceso a diferentes servicios básicos. España dedica el 32 % de la asignación del FSE+ (3 600 millones EUR) a la inclusión social y casi el 11 % (1 200 millones EUR) a la lucha contra la pobreza infantil, lo que promueve la equidad social. Más de 504 000 personas ya se han beneficiado de medidas de inclusión social, como las vías de integración para los solicitantes de empleo, los programas de formación y las iniciativas dirigidas a grupos vulnerables. Se espera que más de 800 000 niños reciban apoyo del FSE+ a través de medidas de apoyo a la educación, educación infantil gratuita y programas socioeducativos para niños vulnerables, que contribuirán a lograr el objetivo de reducción de la pobreza infantil para 2030. Además, el FAMI apoya medidas en materia de asilo, desde la acogida hasta la asistencia jurídica, así como medidas de integración, incluida la formación lingüística, los cursos de orientación cívica, los intercambios con la sociedad de acogida, la información y otros servicios de apoyo. Se han adoptado medidas especiales de asilo para niños y personas con necesidades especiales, así como medidas especiales de integración para las personas vulnerables.

El PRR de España contiene varias reformas e inversiones relacionadas con la equidad y las políticas sociales. Entre las medidas cubiertas por las solicitudes de pago presentadas durante el último año figura una reforma legislativa para simplificar y hacer más eficaces los incentivos a la contratación. En este contexto, España ha aprobado legislación para simplificar y mejorar las prestaciones por desempleo no contributivas subsanando la fragmentación del sistema anterior, mejorando la cobertura y el diseño e incluyendo a grupos anteriormente excluidos. El instrumento de apoyo técnico también ha prestado apoyo a España mediante la evaluación de fórmulas innovadoras para la compatibilidad de las prestaciones por desempleo con las actividades de

formación relacionadas con el trabajo y con las rentas. España también está abordando problemas relacionados con la vivienda mediante la adopción de medidas legislativas, como la Ley de vivienda. En el ámbito de la salud, las autoridades españolas han recurrido al instrumento de apoyo técnico para garantizar la aplicación adecuada y satisfactoria del Reglamento de la UE sobre evaluación de las tecnologías sanitarias. Por último, en el ámbito de la protección de los menores, España recibió apoyo para reforzar la justicia adaptada a los menores a través de los servicios Barnahus en las comunidades autónomas españolas.

Cuadro A16.1: **Selección de fondos de la UE con asignaciones adoptadas, datos resumidos (en millones EUR)**

Instrument/policy	Allocation 2021-2026		Disbursed since 2021 (1)
RRF grants (including the RepowerEU allocation)	79 854.2		47 962.5
RRF loans	83 160		340.0
Instrument/policy	Allocation 2014-2020 (2)	Allocation 2021-2027	Disbursed since 2021 (3) (covering total payments to the Member State on commitments originating from both 2014-2020 and 2021-2027 programming periods)
Cohesion policy (total)	42 074.4	35 561.9	31 900.9
European Regional Development Fund (ERDF)	29 099.3	23 397.4	20 767.0
European Social Fund (ESF, ESF+) and the Youth Employment Initiative (YEI)	15 759.6	11 295.7	10 864.5
Just Transition Fund (JTF)		868.7	269.3
Fisheries			
European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	1 057.1	1 120.4	684.9
Migration and home affairs			
Migration, border management and internal security - AMIF, BMVI and ISF (4)	759.4	1 021.0	443.9
The common agricultural policy under the CAP strategic plan (5)	Allocation 2023-2027		Disbursements under the CAP Strategic Plan (6)
Total under the CAP strategic plan	31 509.4		9 685.9
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	26 106.3		9 081.7
European Fund for Agricultural Development (EAFRD)	5 403.1		604.2

(1) La fecha límite de los datos sobre los desembolsos en el marco del MRR es el 31 de mayo de 2025.

(2) Las asignaciones de la política de cohesión para el período 2014-2020 incluyen los créditos REACT-UE comprometidos en los años 2021 y 2022.

(3) Estos importes se refieren únicamente a los desembolsos efectuados a partir de 2021 y no incluyen los pagos efectuados al Estado miembro antes de 2021. Por lo tanto, las cifras no incluyen la totalidad de los pagos correspondientes a la asignación para el período 2014-2020. La fecha límite de los datos sobre los desembolsos en el marco del FEMPA (EMFAF, por sus siglas en inglés) y del FEMP (EMFF, por sus siglas en inglés) es el 29 de abril de 2025. La fecha límite de los datos sobre los desembolsos en el marco de los fondos de política de cohesión FAMI (AMIF, por sus siglas en inglés), IGFV (BMVI, por sus siglas en inglés) y FSI (ISF, por sus siglas en inglés) es el 5 de mayo de 2025.

(4) FAMI (AMIF), Fondo de Asilo, Migración e Integración; IGFV (BMVI), Instrumento de Gestión de Fronteras y Visados; FSI (ISF), Fondo de Seguridad Interior.

(5) No se incluyen los gastos al margen del plan estratégico de la PAC.

(6) La fecha límite de los datos sobre los desembolsos en el marco del Feader (EARDF, por sus siglas en inglés) es el 5 de mayo de 2025. La información sobre los desembolsos del FEAGA se basa en las declaraciones de los Estados miembros hasta marzo de 2025. Los desembolsos para los pagos directos (FEAGA) comenzaron en 2024.

Fuente: Comisión Europea

Cuadro A16.2: Cuadro sinóptico de las REP 2019-2024

Spain	Assessment in May 2025	Relevant SDGs
2019 CSR 1	Some progress	
Ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure does not exceed 0.9 % in 2020, corresponding to an annual structural adjustment of 0.65 % of GDP.	No longer relevant	SDG 8, 16
Take measures to strengthen the fiscal [framework]	Some progress	SDG 8, 16
and public procurement frameworks at all levels of government.	Some progress	SDG 9
Preserve the sustainability of the pension system.	Substantial progress	SDG 8
Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.	No longer relevant	SDG 8, 16
2019 CSR 2	Some progress	
Ensure that employment services have the capacity to provide effective support	Some progress	SDG 8
and ensure that social services have the capacity to provide effective support.	Some progress	SDG 1, 2, 10
Foster transitions towards open-ended contracts,	Substantial progress	SDG 8
including by simplifying the system of hiring incentives.	Some progress	SDG 8
Improve support for families,	Some progress	SDG 1, 2, 10
reduce fragmentation of national unemployment assistance	Substantial progress	SDG 1, 2, 10
and address coverage gaps in regional minimum income schemes.	Substantial progress	SDG 1, 2, 10
Reduce early school leaving	Some progress	SDG 4
and improve educational outcomes, taking into account regional disparities.	Some progress	SDG 4, 10, 11
Increase cooperation between education and businesses with a view to improving the provision of labour market relevant skills and qualifications,	Some progress	SDG 4, 8, 9
in particular for information and communication technologies.	Some progress	SDG 4, 9
2019 CSR 3	Some progress	
Focus investment-related economic policy on fostering innovation,	Some progress	SDG 9, 10, 11
resource efficiency	Some progress	SDG 6, 10, 11, 12, 15
and energy efficiency,	Some progress	SDG 7, 10, 11
upgrading rail freight infrastructure	Some progress	SDG 10, 11
and extending electricity interconnections with the rest of the Union, taking into account regional disparities.	Limited progress	SDG 7, 9, 10, 11, 13
Enhance the effectiveness of policies supporting research and innovation.	Some progress	SDG 9
2019 CSR 4	Some progress	
Further the implementation of the Law on Market Unity by ensuring that, at all levels of government, rules governing access to and exercise of economic activities, in particular for services, are in line with the principles of that Law	Some progress	SDG 9
and by improving cooperation between administrations.	Some progress	SDG 9
2020 CSR 1	Some progress	
Take all necessary measures, in line with the general escape clause of the Stability and Growth Pact, to effectively address the COVID-19 pandemic, sustain the economy and support the ensuing recovery. When economic conditions allow, pursue fiscal policies aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring debt sustainability, while enhancing investment.	No longer relevant	SDG 8, 16
Strengthen the health system's resilience and capacity, as regards health workers, critical medical products and infrastructure.	Some progress	SDG 3
2020 CSR 2	Some progress	
Support employment through arrangements to preserve jobs,	Substantial progress	SDG 8
effective hiring incentives and	Some progress	SDG 8
skills development.	Some progress	SDG 4
Reinforce unemployment protection, in particular for atypical workers.	Substantial progress	SDG 1, 2, 10
Improve coverage and adequacy of minimum income schemes and	Some progress	SDG 1, 2, 10
family support, as well as	Some progress	SDG 1, 2, 10
access to digital learning.	Some progress	SDG 4
2020 CSR 3	Some progress	
Ensure the effective implementation of measures to provide liquidity to SMEs and the self-employed, including by avoiding late payments.	Substantial progress	SDG 8, 9
Front-load mature public investment projects and	Some progress	SDG 8, 16
promote private investment to foster the economic recovery.	Some progress	SDG 8, 9
Focus investment on the green and digital transition, in particular on fostering research and innovation,	Some progress	SDG 9
clean and efficient production and use of energy, energy infrastructure,	Some progress	SDG 7, 9, 13
water and waste management and	Some progress	SDG 6, 12, 15
sustainable transport.	Some progress	SDG 11

(Continúa en la página siguiente)

2020 CSR 4	Some progress	
Improve coordination between different levels of government and	Limited progress	SDG 16
strengthen the public procurement framework to support recovery in an efficient manner.	Some progress	SDG 9
2021 CSR 1	No longer relevant	
In 2022, use the Recovery and Resilience Facility to finance additional investment in support of the recovery while pursuing a prudent fiscal policy. Preserve nationally financed investment.	No longer relevant	SDG 8, 16
When economic conditions allow, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring fiscal sustainability in the medium term.	No longer relevant	SDG 8, 16
At the same time, enhance investment to boost growth potential. Pay particular attention to the composition of public finances, on both the revenue and expenditure sides of the budget, and to the quality of budgetary measures in order to ensure a sustainable and inclusive recovery. Prioritise sustainable and growth-enhancing investment, in particular investment supporting the green and digital transition.	No longer relevant	SDG 8, 16
Give priority to fiscal structural reforms that will help provide financing for public policy priorities and contribute to the long-term sustainability of public finances, including, where relevant, by strengthening the coverage, adequacy and sustainability of health and social protection systems for all.	No longer relevant	SDG 8, 16
2022 CSR 1	No longer relevant	
In 2023, ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the growth of nationally financed primary current expenditure below medium-term potential output growth, taking into account continued temporary and targeted support to households and firms most vulnerable to energy price hikes and to people fleeing Ukraine. Stand ready to adjust current spending to the evolving situation.	No longer relevant	SDG 8, 16
Expand public investment for the green and digital transitions, and for energy security taking into account the REPowerEU initiative, including by making use of the Recovery and Resilience Facility and other Union funds.	No longer relevant	SDG 8, 16
For the period beyond 2023, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring credible and gradual debt reduction and fiscal sustainability in the medium term through gradual consolidation, investment and reforms.	No longer relevant	SDG 8, 16
2022 CSR 2		
Proceed with the implementation of its recovery and resilience plan, in line with the milestones and targets included in the Council Implementing Decision of 13 July 2021.	RRP implementation is monitored by assessing RRP payment requests and analysing reports published twice a year on the achievement of the milestones and targets. These are to be reflected in the country reports.	
Submit the 2021-2027 cohesion policy programming documents with a view to finalising the negotiations with the Commission and subsequently starting their implementation.	Progress on the cohesion policy programming documents is monitored under the EU cohesion policy.	
2022 CSR 3	Some progress	
Increase recycling rates to meet Union targets and promote the circular economy by enhancing coordination among all levels of government and undertaking further investment to meet separate collection of waste and recycling obligations,	Some progress	SDG 6, 10, 11, 12, 15
as well as to enhance water reuse.	Some progress	SDG 6, 12, 15
2022 CSR 4	Some progress	
Reduce overall reliance on fossil fuels.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Accelerate the deployment of renewable energy, with a focus on decentralised installations and self-consumption, including by further streamlining permitting procedures and improving access to the grid.	Substantial progress	SDG 7, 8, 9, 13
Support complementary investment in storage, network infrastructure,	Some progress	SDG 7, 9, 13
electrification of buildings	Limited progress	SDG 7
and transport,	Some progress	SDG 11
and renewable hydrogen.	Substantial progress	SDG 7, 9, 13
Expand energy interconnection capacity.	Limited progress	SDG 7, 9, 13
Increase the availability of energy-efficient social and affordable housing, including through renovation.	Some progress	SDG 1, 2, 7, 10

(Continúa en la página siguiente)

2023 CSR 1	Some progress	
Wind down the emergency energy support measures in force, using the related savings to reduce the government deficit, as soon as possible in 2023 and 2024. Should renewed energy price increases necessitate new or continued support measures, ensure that such support measures are targeted at protecting vulnerable households and firms, are fiscally affordable and preserve incentives for energy savings.	Substantial progress	SDG 8, 16
Ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the nominal increase in nationally financed net primary expenditure in 2024 to not more than 2,6 %.	No progress	SDG 8, 16
Preserve nationally financed public investment and ensure the effective absorption of grants under the Facility and of other Union funds, in particular to foster the green and digital transitions.	No progress	SDG 8, 16
For the period beyond 2024, continue to pursue a medium-term fiscal strategy of gradual and sustainable consolidation, combined with investments and reforms conducive to higher sustainable growth, in order to achieve a prudent medium-term fiscal position.	Full implementation	SDG 8, 16
2023 CSR 2		
Maintain the momentum in the steady implementation of its recovery and resilience plan and, following the recent submission of the addendum, including the REPowerEU chapter and the additional loan request, rapidly start the implementation of the related measures. Ensure continued sufficient administrative capacity in view of the planned increase in the size of the recovery and resilience plan. Proceed with the speedy implementation of cohesion policy programmes, in close complementarity and synergy with the recovery and resilience plan.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.	
2023 CSR 3	Some progress	
Reduce reliance on fossil fuels.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Accelerate the deployment of renewable energy, with a focus on decentralised installations and self-consumption, including by further streamlining permitting procedures and improving access to the grid.	Substantial progress	SDG 7, 8, 9, 13
Investing in energy storage, electricity transmission and distribution, and cross-border electricity interconnections.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Increase the availability of social and affordable energy-efficient housing, including through renovation,	Limited progress	SDG 7, 9, 13
accelerate the electrification of buildings and the penetration of electromobility.	Some progress	SDG 1, 2, 7, 10
Step up policy efforts aimed at the provision and acquisition of the skills needed for the green transition.	Limited progress	SDG 7
	Some progress	SDG 11
	Some progress	SDG 4
2024 CSR 1	Some progress	
Submit the medium-term fiscal-structural plan in a timely manner.	Full implementation	SDG 8, 16
In line with the requirements of the reformed Stability and Growth Pact, limit the growth in net expenditure ²⁸ in 2025 to a rate consistent with, inter alia, putting the general government debt on a plausibly downward trajectory over the medium term and reducing the general government deficit below the 3% of GDP Treaty reference value.	Some progress	SDG 8, 16
Ensure fiscal sustainability including by: (i) reviewing and simplifying the tax system to support economic growth and employment, cohesion and the green transition;	Limited progress	SDG 8, 10, 12
and (ii) improving the quality, efficiency and equity of public spending.	Some progress	SDG 8, 16
2024 CSR 2		
Strengthen administrative capacity to manage EU funds, accelerate investments and maintain momentum in the implementation of reforms. Address relevant challenges to allow for a continued, swift and effective implementation of the recovery and resilience plan, including the REPowerEU chapter, ensuring completion of reforms and investments by August 2026. Accelerate the implementation of cohesion policy programmes. In the context of their mid-term review, continue focusing on the agreed priorities, while considering the opportunities provided by the Strategic Technologies for Europe Platform initiative to improve competitiveness.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets. Progress with the cohesion policy programming is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.	
2024 CSR 3	Limited progress	
Improve water management to better address the adaptation to present and future effects of climate change and ensure long-term economic, social and environmental resilience, by improving coordination among all levels of government and administration	Limited progress	SDG 6, 12, 15
and scaling up existing solutions for drought risk reduction and sustainable water management in agriculture, water efficiency and infrastructure investments,	Limited progress	SDG 6, 12, 15
and by supporting the development of nature-based solutions.	Some progress	SDG 6, 12, 15

Fuente: Comisión Europea

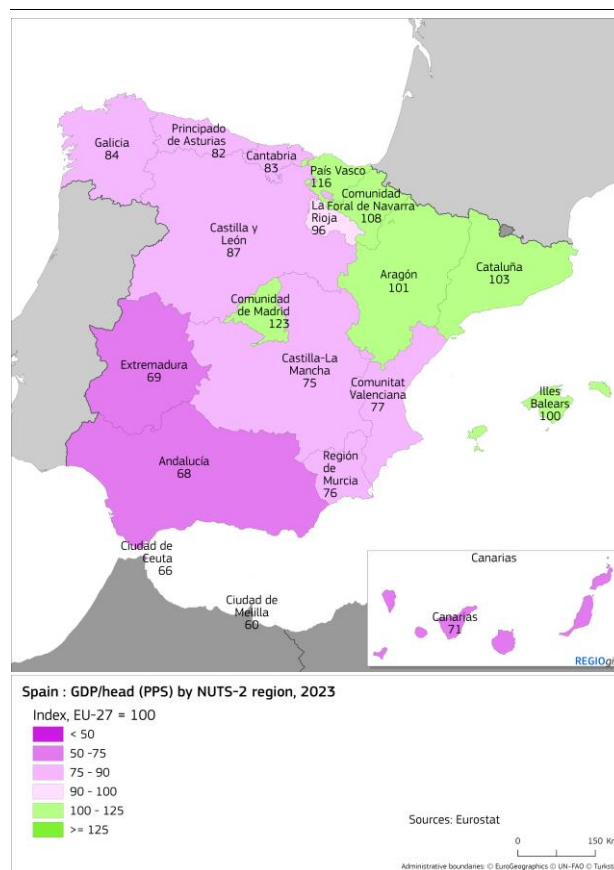
Si bien en España siguen existiendo importantes disparidades entre comunidades autónomas, el actual ritmo de crecimiento brinda una oportunidad para impulsar cambios estructurales. Invertir en nuevos sectores innovadores, proteger el talento y atraerlo, mejorar la prevención de riesgos y la gestión del agua, así como la coordinación política y administrativa contribuiría a reforzar la competitividad, la resiliencia y el atractivo de las economías de las comunidades autónomas.

Las disparidades regionales en España siguen siendo considerables y la mayoría de las comunidades autónomas están lejos de la media de la UE, pero el crecimiento sostenido y la convergencia del país desde la pandemia de COVID-19 ofrecen una oportunidad para reducir las diferencias. España ha mejorado su posición relativa con respecto a la media de la UE, con un PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo que pasó del 83 % en 2020 (el mínimo en tres décadas) al 91 % en 2023. En 2023, seis comunidades autónomas españolas habían alcanzado o superado la media de la UE (mapa A.17.1). Tres de ellas (Aragón, Cataluña e Islas Baleares) estaban por debajo o muy por debajo de la media de la UE en el año anterior (2022), lo que demuestra que la recuperación tras la pandemia en estas comunidades autónomas ha sido continua. Sin embargo, entre 2014 y 2023, doce regiones españolas crecieron más lentamente que la media nacional del 1,6 %. Además, el PIB per cápita de Madrid (123 % de la media de la UE) en 2023 casi duplicó el PIB per cápita de las cinco regiones menos prósperas: Melilla (60 %), Ceuta (66 %), Andalucía (68 %), Extremadura (69 %) y Canarias (71 %).

Las disparidades entre comunidades autónomas en términos de crecimiento se reflejan en las condiciones del mercado laboral. En 2024, la tasa de empleo a nivel nacional de las personas de entre 20 y 64 años (71,4 %) fue inferior a la media de la UE (75,8 %). Las tasas de empleo en Madrid, Aragón, la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña (todas por encima del 75 %) son cercanas o superiores a la media de la UE, mientras que Extremadura, Andalucía, Ceuta y Melilla obtienen una puntuación significativamente inferior al 65 %. También existen disparidades en relación con la brecha de género en el empleo, un aspecto en el que la mayoría de las comunidades autónomas obtienen

mejores resultados que la media de la UE (la UE: 10,0 puntos porcentuales en la brecha de empleo entre hombres y mujeres), aunque Castilla-La Mancha y Ceuta están rezagadas, con una brecha de 17 y 21 puntos porcentuales. Además, las comunidades autónomas que tuvieron dificultades para aumentar su tasa de empleo también tienden a tener problemas a la hora de integrar a los jóvenes en el mercado laboral (véase el anexo 10). El desempleo juvenil sigue siendo especialmente elevado en Ceuta (66,5 %) y Melilla (62,6 %), y está por encima del 30 % en Andalucía, Extremadura, el Principado de Asturias y Canarias. Las políticas dirigidas a estos grupos (mujeres y jóvenes), que tratan de proteger, reforzar y atraer talento, son fundamentales para abordar las disparidades en los mercados laborales de las comunidades autónomas.

Mapa A17.1: PIB per cápita en comparación con la media de la UE (en paridad de poder adquisitivo), 2023



Fuente: Eurostat

Estas políticas también ayudarían a la lucha contra la despoblación. Aunque la población española creció en total un 4,4 % en el período 2013-2023, gracias principalmente a la inmigración, cinco de las diecinueve comunidades y ciudades autónomas registraron un descenso de



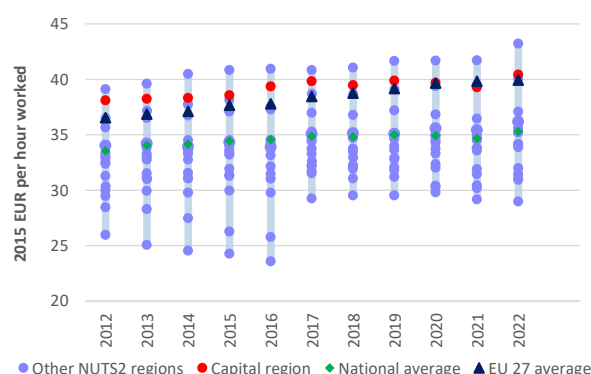
la población, con tasas de despoblación muy elevadas en Asturias (-4,7 %), Castilla y León (-4,2 %) y Extremadura (-4,2 %).

Competitividad

Las disparidades en el PIB per cápita en España van acompañadas de las disparidades territoriales en la productividad laboral. En 2022, la productividad laboral, medida como PIB por hora trabajada, se situó en su nivel más alto (igualando o superando las medias nacionales y de la UE) en el País Vasco, la Comunidad de Madrid y Navarra. En el extremo opuesto, Murcia y Extremadura registraron los niveles más bajos de productividad laboral (cuadro A17.1). Las diferencias en términos de productividad laboral en las comunidades autónomas españolas aumentaron de forma constante desde la crisis económica de 2008 hasta 2017, y disminuyeron posteriormente debido principalmente a que las comunidades autónomas menos productivas se recuperaron. Si bien los datos de 2022 muestran un aumento de las disparidades internas en comparación con el período 2017-2021, debido principalmente al elevado crecimiento de la productividad en el País Vasco, las comunidades autónomas menos productivas también han ido recuperándose, aunque lentamente.

La competitividad de la mayoría de las comunidades autónomas españolas se sitúa por debajo de la media de la UE. Como se muestra en el índice de competitividad regional 2.0, las disparidades en la competitividad de las comunidades autónomas españolas se deben principalmente a las diferencias en la educación superior, el aprendizaje permanente, la eficiencia del mercado laboral y la innovación, unos ámbitos en los que las comunidades autónomas más desarrolladas siguen liderando los resultados del país, especialmente el País Vasco. Abordar las disparidades existentes en la educación superior y mejorar la adecuación de las capacidades a las necesidades del mercado a nivel autonómico y nacional prepararía el terreno para reforzar el conocimiento y la innovación en todas las comunidades autónomas.

Gráfico A17.1: **Productividad laboral por hora trabajada**



Unidad: PIB real por hora trabajada (EUR, precios de 2015)

Fuente: ARDECO (JRC)

En este sentido, existe un margen significativo para reforzar la I+D, especialmente por parte de las empresas. En 2022, el gasto en I+D en España fue bajo (el 1,4 % del PIB, frente a una media de la UE del 2,3 %), y se concentró en las comunidades autónomas más ricas del país. El País Vasco fue la única comunidad autónoma que alcanzó la media de la UE (2,3 %). El gasto en I+D más bajo se registró en muchas de las comunidades y ciudades autónomas menos desarrolladas y en transición, especialmente en Extremadura (0,7 %), Canarias (0,6 %), Baleares (0,5 %), Melilla (0,4 %) y Ceuta (0,2 %). El gasto privado en I+D solo representa el 0,81 % del PIB y ha seguido una distribución similar en las comunidades autónomas en los últimos veinte años.

En España, los sectores con baja productividad e intensidad de I+D, como el comercio al por menor, la agroalimentación o el turismo, tienen mayor peso en el PIB que en otros países de la UE, y ha aumentado en los últimos años ⁽²⁷²⁾. Las economías de Canarias y Baleares dependen cada vez más del turismo y las de Valencia y Murcia, del sector minorista. En conjunto, el comercio minorista, la agroalimentación y el turismo representan más del 30 % del valor añadido bruto regional en Murcia, Andalucía, Baleares y Canarias, y más del 40 % del empleo regional en Murcia, Extremadura, Andalucía, Baleares y Canarias. Estas comunidades autónomas se beneficiarían de la modificación y

⁽²⁷²⁾ [El gran reto de la economía española: mejorar la productividad.](#)

diversificación de sus patrones de especialización, así como de la transición hacia sectores con mayores niveles de productividad, como las energías renovables (en las que España tiene un importante potencial sin explotar), la electrónica o el sector digital ⁽²⁷³⁾.

Las estrategias regionales de especialización inteligente indican que existen pautas alentadoras de especialización a nivel autonómico en sectores de alto valor añadido. Sin embargo, una mayor diversificación de la especialización económica a nivel autonómico, especialmente en las regiones menos desarrolladas, permitiría mitigar mejor las posibles perturbaciones relacionadas con el cambio climático y la escasez de agua y generar un tejido económico más competitivo, resiliente, cohesivo y sostenible. Este es el caso, por ejemplo, del sector aeronáutico, ubicado principalmente en Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco, un sector en el que las inversiones en I+D son fundamentales para que estas comunidades autónomas mantengan su ventaja competitiva ⁽²⁷⁴⁾. Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Aragón, Galicia y Navarra también tienen una ventaja competitiva en el sector de la automoción, con plantas de producción muy eficientes y una mano de obra altamente cualificada ⁽²⁷⁵⁾. El sector agroalimentario es un sector clave en trece de las diecisiete estrategias regionales de especialización. Es especialmente importante en términos de porcentaje de empleo y valor añadido bruto en Extremadura, La Rioja, Castilla-La-Mancha, Castilla y León y Murcia ⁽²⁷⁶⁾. No obstante, los niveles de productividad han disminuido un 23 % en comparación con 2017 ⁽²⁷⁷⁾. Habida cuenta del reto que plantean el cambio climático y la disponibilidad de agua en todas las comunidades autónomas españolas, las inversiones en digitalización y sostenibilidad de la

producción son necesarias para garantizar la competitividad futura de este sector.

Mejorar la calidad de la gobernanza española es una condición previa para colmar la brecha con los Estados miembros y regiones más avanzados de la UE. Existen grandes disparidades entre las comunidades autónomas españolas en cuanto a la calidad de gobierno. Castilla y León, Andalucía y Extremadura muestran los valores más bajos del país en el índice europeo de calidad de gobierno ⁽²⁷⁸⁾ que, además, vienen disminuyendo desde 2010. En particular, la insuficiente cooperación y coordinación entre los niveles nacional y autonómico ⁽²⁷⁹⁾ hace más difícil que las comunidades autónomas puedan atraer inversiones y talento. La mejora de la calidad de gobierno tanto del país como de las comunidades autónomas es una parte importante del refuerzo de la competitividad de las comunidades autónomas españolas.

⁽²⁷³⁾ [Cuadro de indicadores de la industria del visualizador de datos económicos territoriales.](#)

⁽²⁷⁴⁾ [Agenda Sectorial de la Industria Aeronáutica](#) y estrategias de especialización inteligente de las comunidades autónomas mencionadas.

⁽²⁷⁵⁾ [Plan Estratégico automoción 2019-2025](#) y estrategias de especialización inteligente de las comunidades autónomas mencionadas.

⁽²⁷⁶⁾ [El Sector Agrario y la Industria Alimentaria en España: principales rasgos y análisis regional en 2023.](#)

⁽²⁷⁷⁾ [Informe económico FIAB, 2022.](#)

⁽²⁷⁸⁾ [Índice europeo de calidad de gobierno, 2024](#) | Universidad de Gotemburgo

⁽²⁷⁹⁾ Tribunal de Cuentas de España, «Informe de Fiscalización de las Actuaciones para las Relaciones de Cooperación Multilateral entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas Desarrolladas en el Marco de la Gestión de la Pandemia COVID-19» (N.º 1495).

Cuadro A17.1: Indicadores seleccionados a nivel autonómico en España

	GDP per head (PPS)	Real GDP per head growth	Productivity - GDP per person employed (PPS)	Real productivity growth (per person employed)	Productivity - GDP per hour worked (PPS)	Real productivity growth (per hour worked)	R&D expenditure	Employment rate 20-64	Youth unemployment rate	European Quality of Government Index	Population with high educational attainment	Early leavers from education and training	Participation in lifelong learning	Housing cost overburden	Access to alternative fuel infrastructure	Greenhouse gas emissions
	Index EU-27 = 100	Average annual % change	Index EU-27 = 100	Average annual % change	Index EU-27 = 100	Average annual % change	% of GDP	% of population aged 20-64	% of labour force aged 15-24	EU-27=0	% of population aged 25-64	% of population aged 18-24	% of population aged 25-64	% of total population	Number of electric vehicles charging points within 10 km	tCO ₂ eq. per person
	2023	2014-2023	2023	2014-2023	2022	2013-2022	2022	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2024	2022	2023
European Union (27 MS)	100	1.6	100	0.6	100	0.9	2.28	75.8	14.9		36.1	9.3	13.3	8.2	287	7.1
Spain	91	1.6	97	0.1	93	0.5	1.44	71.4	26.5		42.0	13.0	16.0	7.8	240	5.7
Galicia	84	2.0	94	0.7	90	1.2	1.08	71.1	25.7	-0.39	42.2	10.8	15.6	3.8	33	6.3
Principado de Asturias	82	1.6	97	0.1	92	0.5	0.84	69.4	32.9	0.06	44.3	10.5	16.3	4.9	59	10.3
Cantabria	83	1.6	97	0.6	93	0.7	0.90	73.6	21.7	0.62	48.8	5.5	16.1	6.8	48	6.4
País Vasco	116	1.6	114	0.6	112	1.0	2.23	74.2	23.2	0.05	56.2	5.0	18.4	6.2	113	6.0
Comunidad Foral de Navarra	108	1.3	108	0.3	105	0.9	1.81	75.8	22.9	0.05	50.1	9.9	18.2	7.3	153	8.6
La Rioja	96	1.4	100	0.1	94	0.6	0.87	74.4	31.7	0.21	41.6	17.0	14.5	4.0	35	6.8
Aragón	101	1.3	102	0.1	95	0.6	1.07	75.9	23.4	0.04	41.3	11.9	15.3	4.0	92	10.6
Comunidad de Madrid	123	1.7	106	0.3	103	0.6	1.96	76.8	20.4	0.34	50.9	10.5	16.1	11.2	679	2.1
Castilla y León	87	1.8	95	0.1	90	0.5	1.35	73.1	27.7	-1.24	42.0	10.8	15.9	5.7	61	11.4
Castilla-La Mancha	75	1.4	96	0.0	85	0.5	0.67	68.9	29.0	0.03	33.6	14.6	14.3	7.2	16	10.9
Extremadura	69	1.5	84	-0.5	81	-0.2	0.70	65.4	35.4	-0.76	35.1	13.0	14.8	4.6	18	7.7
Cataluña	103	1.3	102	0.1	97	0.4	1.89	75.7	22.1	-0.23	45.9	13.7	16.0	8.4	521	4.7
Comunitat Valenciana	77	1.4	89	-0.1	86	0.3	1.17	70.3	25.6	-0.18	38.2	12.9	19.3	8.8	182	4.2
Illes Balears	100	1.5	106	0.4	95	0.7	0.46	74.4	23.5	-0.26	34.6	20.1	15.4	11.0	147	5.0
Andalucía	68	1.4	85	-0.2	82	0.3	1.05	64.1	36.9	-0.76	36.2	15.5	14.6	7.2	69	5.5
Región de Murcia	76	1.6	84	0.3	78	0.6	1.08	68.7	27.2	0.09	33.0	18.2	16.1	6.3	70	7.6
Ciudad de Ceuta	66	1.0	84	0.1	85	1.2	0.21	56.5	66.5		35.9	14.6	20.8	6.3	7	2.2
Ciudad de Melilla	60	1.0	76	-0.4	82	1.8	0.35	55.3	62.6		31.8	26.0	15.6	12.1	12	1.4
Canarias	71	1.2	82	-0.4	81	-0.1	0.55	67.3	28.5	-0.14	35.4	13.1	14.0	9.3	22	4.6

Fuentes: Eurostat y el JRC

Equidad social

España tiene el potencial necesario para proporcionar viviendas de calidad suficientes a una población cada vez mayor y alojamientos competitivos para los turistas, aunque son necesarios esfuerzos adicionales a corto plazo. El sobrecoste de la vivienda ⁽²⁸⁰⁾ para los hogares en España es más elevado en las zonas urbanizadas y es especialmente significativo en las comunidades autónomas con alta intensidad turística. En 2024, afectó al 8,4 % de la población en las ciudades, el 7,8 % en los municipios urbanos y las zonas suburbanas y el 4,9 % en las zonas rurales (unos porcentajes similares a los de la UE y más bajos en las zonas rurales). Sin embargo, las comunidades autónomas con alta intensidad turística superaron en gran medida la media nacional del 8 %, especialmente Madrid y Baleares, y Canarias (9 %). En estas comunidades autónomas, el turismo puede ser un arma de doble filo: un factor

⁽²⁸⁰⁾ La tasa de sobrecoste de la vivienda es el porcentaje de la población que vive en un hogar en el que los costes totales de la vivienda (netos de subsidios de vivienda) representan más del 40 % de la renta disponible (neta de subsidios de vivienda).

importante para el crecimiento económico, pero también un obstáculo para el bienestar y el atractivo de la región debido a la presión que ejerce sobre la vivienda.

En cuanto al acceso a la asistencia sanitaria y a la educación primaria, existe una notable disparidad entre las zonas rurales y las urbanas. Mientras que en las zonas rurales solo el 18 % de la población vive a diez minutos en coche del hospital más cercano (con una puntuación muy inferior a la media de la UE en las zonas rurales, 29 %), en las zonas urbanizadas esta tasa aumenta hasta el 73 %, casi cinco veces más (véase el anexo 14). Del mismo modo, el acceso a la educación primaria es significativamente inferior en las zonas rurales, ya que solo el 38 % de los residentes en esas zonas tiene una escuela primaria a quince minutos andando ⁽²⁸¹⁾, frente a una media del 64 % en las zonas urbanizadas. No obstante, esta cifra es superior a la media de la UE en el caso de las zonas rurales (31 %).

Al mismo tiempo, la amplia cobertura de banda ancha y las modernas infraestructuras de transporte en todas las comunidades autónomas de España ofrecen oportunidades para aumentar el acceso a los servicios de interés general. En el acceso a la banda ancha se dan diferencias muy leves entre ciudades

⁽²⁸¹⁾ Cálculos de la Comisión basados en datos de Eurostat.

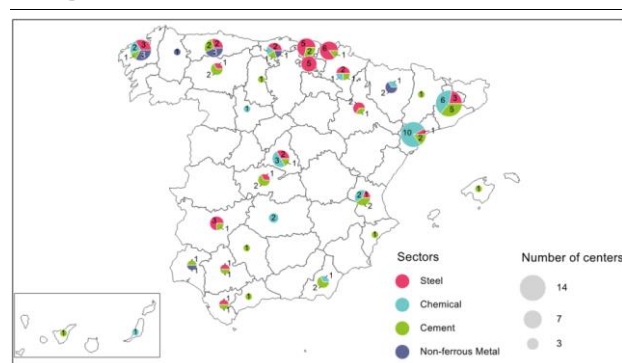
(97 %), municipios urbanos (96 %), suburbios y zonas rurales (93 %), mientras que las tasas relativas a la infraestructura de transporte son superiores a la media de la UE (77 %) en todas las comunidades y ciudades autónomas españolas, excepto Galicia, Ceuta y Extremadura. Estas infraestructuras, en particular las digitales, proporcionan un entorno excelente para los servicios electrónicos en los ámbitos de la educación y la medicina, mejorando el acceso a los servicios básicos más allá de los principales asentamientos urbanos. Al mismo tiempo, las personas que residen en las islas más pequeñas de Canarias siguen sufriendo una doble insularidad ⁽²⁸²⁾ y dependen en gran medida de las infraestructuras de transporte para acceder a determinados servicios básicos, por lo que esta es una prioridad de inversión para los próximos años.

Sostenibilidad

En 2023, la media de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) per cápita de España se situaron por debajo de la media de la UE y ha disminuido más en los últimos cinco años que en otros países de la UE, aunque el país sigue enfrentándose a retos en su transición hacia la neutralidad climática. Varias comunidades autónomas españolas registraron emisiones superiores a la media de la UE (7,1 toneladas de CO₂ per cápita), a saber, Aragón (10,6), Castilla-La Mancha (10,9) y Castilla y León (11,4). En todas las comunidades autónomas de España, los sectores que más contribuyen a las emisiones de GEI son la industria y los transportes. Las industrias con mayor intensidad de energía se distribuyen regionalmente a lo largo de la cuenca del Ebro (mapa A.16.3) y requieren avances tecnológicos para reducir las emisiones. Si se consideran los sectores a título individual, el acero muestra una reducción de las emisiones lenta pero constante, mientras que el sector químico se enfrenta a retos más complejos

relacionados con la descarbonización, aunque desde 2005 se han realizado avances. En el sector del cemento, las emisiones han disminuido significativamente debido, en gran medida, a una reducción de la producción nacional. El sector de los metales no ferrosos ha avanzado en la consecución de objetivos comunes desde la década de los 2000. Por lo tanto, es necesario que continúen los esfuerzos, con especial importancia en el caso de Cataluña, una comunidad autónoma con una actividad química con gran consumo de energía.

Mapa A17.2: **Industrias de gran consumo de energía, 2021: estudio por país, España**



Fuente: Syndex basado en datos de AEGE, UNESID, FEIQUE, OFICEMEN, AEA, MITECO

La inversión en infraestructuras para los combustibles alternativos en España supone una oportunidad para reducir las emisiones en el sector del transporte. A nivel nacional, el acceso a la infraestructura para los combustibles alternativos se situó ligeramente por debajo de la media de la UE en 2022, con 240 puntos de recarga de vehículos eléctricos disponibles a 10 kilómetros de distancia de las casas de los usuarios, en comparación con la media de la UE de 287 puntos de recarga ⁽²⁸³⁾. Al mismo tiempo, se observaron importantes disparidades entre las comunidades y ciudades autónomas: Ceuta, Melilla, Castilla-La Mancha y Extremadura registraron los datos más bajos, mientras que Madrid y Cataluña registraron los mayores niveles de acceso a estas infraestructuras utilizando esta métrica.

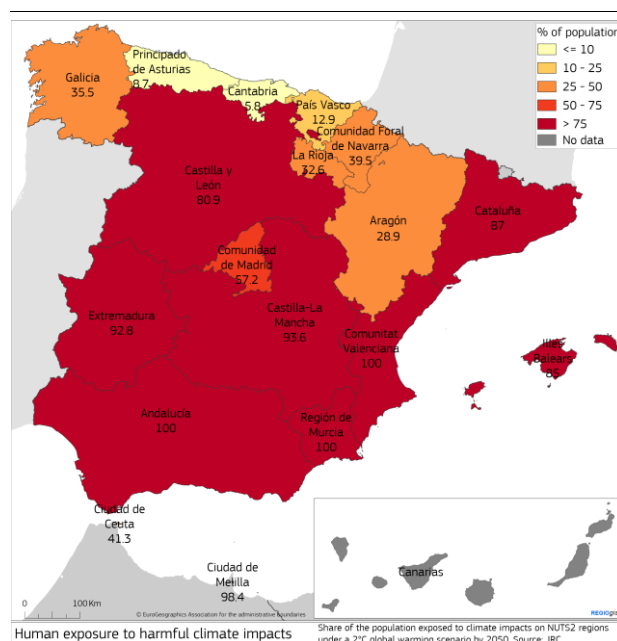
⁽²⁸²⁾La doble insularidad se refiere a la lejanía geográfica de la parte continental del Estado miembro y de la Unión Europea (informe del Parlamento Europeo «Islas de la Unión Europea: situación actual y retos de futuro», marzo de 2021, [Investigación para la Comisión de Desarrollo Regional \(REGI\)](#), [Islas de la Unión Europea: situación actual y retos de futuro](#) | Grupo de reflexión | Parlamento Europeo)

⁽²⁸³⁾Los indicadores de acceso a la infraestructura para los combustibles alternativos se basan en cálculos de la DG REGIO y el JRC, que utilizan datos del Observatorio Europeo de Combustibles Alternativos (EAF0), Eurostat, TomTom y Eco-Movement.

La transición hacia una energía verde, junto con el creciente papel de las energías renovables, ofrece oportunidades únicas para las comunidades autónomas españolas menos desarrolladas y en transición, en particular en las zonas rurales ⁽²⁸⁴⁾. En 2023, se registraron diferencias significativas entre las regiones NUTS 2 de España en cuanto al potencial de la energía solar, eólica e hidráulica aún por explotar. Canarias, la Ciudad Autónoma de Melilla y Asturias se encuentran entre las regiones con mejores resultados de la UE. En cambio, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia se encuentran entre las regiones con peores resultados de la UE, lo que sugiere que aún pueden beneficiarse enormemente de la transición ecológica.

Es probable que la mayoría de las comunidades autónomas españolas se enfrenten a un aumento de los riesgos de inundaciones, incendios forestales y escasez de agua ⁽²⁸⁵⁾ (mapa A17.4). Para mitigar el creciente impacto de los fenómenos meteorológicos extremos y la escasez de agua es fundamental contar con una gestión eficaz de los riesgos climáticos y unas estrategias de prevención que consideren la geografía y las perspectivas de riesgo específicas de España. Estos fenómenos ejercerán una presión significativa sobre los recursos naturales, en particular el agua, y de manera especial en las comunidades autónomas con alta intensidad turística y en las islas. Por lo tanto, para garantizar la sostenibilidad económica a largo plazo en muchas comunidades autónomas españolas es importante que se priorice la eficiencia en el uso del agua y las soluciones basadas en la naturaleza (véase también el anexo 9).

Mapa A17.3: **Exposición humana a efectos climáticos nocivos**



Fuente: JRC basado en Eurostat.

⁽²⁸⁴⁾Fuente: JRC, véase: «Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial», mapa 4.5.

⁽²⁸⁵⁾Fuente: JRC, véase: «Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial», mapa 4.1.