El próximo presupuesto toma el relevo del NGEU en el Semestre Europeo

El 3 de junio se presentó el denominado «paquete de primavera», tramo final del ciclo anual de coordinación de políticas económicas, fiscales y de cohesión de la UE. El año pasado, el foco se centró en acelerar la ejecución de los fondos NGEU en su fase final y reflejar la orientación de la recién estrenada Brújula de la Competitividad. En 2026, el Semestre Europeo refuerza su papel como marco para identificar necesidades de reforma e inversión, con la vista puesta en el próximo presupuesto comunitario 2028-2034. Entre las prioridades: una mayor concreción para avanzar en la integración efectiva del Mercado Único, acompañada de un refuerzo de la agenda de competitividad en sectores estratégicos y el encaje de las nuevas necesidades de gasto en el marco fiscal europeo.

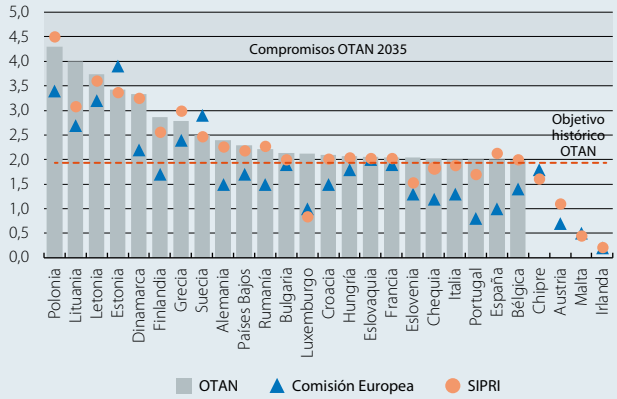
El contexto geopolítico agrava las debilidades estructurales de la UE

El diagnóstico de partida es claro: no hay margen para la complacencia ante la combinación de amenazas externas –riesgos de seguridad, cambio climático, tensiones en suministros– y debilidades internas –fragmentación del mercado interior, bajo crecimiento de la productividad–. En consonancia con la Brújula de la Competitividad, las tres prioridades son: cerrar la brecha de innovación, descarbonizar la economía y reducir dependencias estratégicas.[1] Para ello se sitúa en primer plano el impulso a una integración efectiva del Mercado Único mediante la reducción de barreras, la simplificación regulatoria y el desarrollo de la Unión del Ahorro y la Inversión, con recomendaciones para canalizar mejor el ahorro europeo hacia una inversión productiva.

En materia de seguridad económica y autonomía estratégica, el eje central es la reducción de dependencias en energía, materias primas críticas y tecnologías clave. Iniciativas como *REPowerEU* y *AccelerateEU* buscan acelerar la diversificación de los suministros, el despliegue de las renovables, la electrificación y el refuerzo de las redes y las interconexiones, y configurar la transición energética como un vector tanto climático como geoeconómico. En paralelo, se impulsa el fortalecimiento de la base industrial en sectores estratégicos, como el de defensa, con foco en compras conjuntas –apoyadas por instrumentos como los préstamos SAFE– y una mayor coordinación entre Estados, lo que permitiría avanzar en los nuevos compromisos de la OTAN de manera más eficiente (véase el primer gráfico).[2]

UE: gasto en defensa por país (2025)

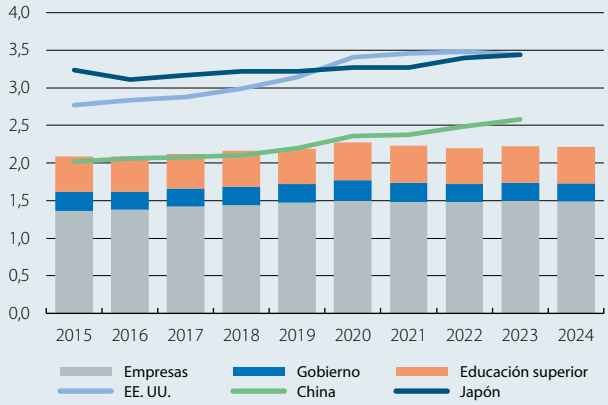
(% del PIB)



Nota: *Austria, Chipre, Irlanda y Malta no son miembros de la OTAN.*
Fuente: *CaixaBank Research, a partir de datos de la OTAN, de la Comisión Europea y del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).*

UE: gasto en I+D por sector y total de otros países (2024)

(% del PIB)



Fuente: *CaixaBank Research, a partir de datos de Eurostat.*

Retos múltiples bajo las nuevas prioridades estratégicas

Las recomendaciones por país reflejan una agenda más exigente que en el pasado, articulada en torno a un núcleo común ligado a las nuevas prioridades estratégicas. Así, para las cuatro grandes economías, el énfasis combina competitividad, funcionamiento del mercado interior y reformas estructurales. El impulso a la innovación es una prioridad compartida ante la persistente brecha con EE. UU. y otros competidores globales como China (véase el segundo gráfico), con recomendaciones para reforzar la inversión en I+D, mejorar la transferencia de conocimiento hacia el tejido productivo, facilitar el acceso a financiación y desarrollar ecosistemas que favorezcan el crecimiento y el escalado de *startups*. También es una prioridad en estos países la reducción de cuellos de botella administrativos que limi-

1. Véase el Focus «¿Cuánto ha avanzado la UE con la Brújula de la Competitividad?» en el IM04/2026.
2. Véase el Focus «Un 5% del PIB en defensa: ¿por qué? ¿para qué? ¿es factible?» en el IM09/2025.

tan la capacidad de ejecutar una inversión a gran escala. Las recomendaciones en este ámbito inciden en la mejora de la eficiencia, la reducción de cargas burocráticas y la aceleración de permisos.

Por su parte, en Europa central y oriental, el foco sigue siendo la transición energética hacia fuentes renovables desde un *mix* actual más intensivo en carbón y gas, junto con el refuerzo de la seguridad energética. En los países bálticos y del este, la seguridad, la defensa y la preparación civil ganan un peso específico en el marco de la guerra en Ucrania, mientras que, en el sur de Europa, las recomendaciones mantienen un mayor énfasis en cohesión social, mercado laboral y resiliencia climática.

Una novedad relevante este año es el mayor protagonismo de la vivienda en la agenda europea.[3] La Comisión no solo vincula los retos en esta área a la cohesión social, sino también a la competitividad, por su impacto sobre la movilidad laboral y el funcionamiento del mercado de trabajo. Las recomendaciones proponen actuar en varios frentes: simplificar y acelerar permisos y planificación, movilizar suelo público y mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, aumentar la construcción y rehabilitación de vivienda asequible y energéticamente eficiente, revisar incentivos fiscales que puedan distorsionar la demanda y fomentar la reutilización de vivienda infrautilizada.

El marco de gobernanza fiscal: cintura a corto plazo, fricciones a medio plazo

En conjunto, estas recomendaciones reflejan una agenda de inversión y reformas más ambiciosa, cuyo desarrollo queda necesariamente condicionado por la situación de las finanzas públicas europeas.[4] El paquete de primavera de este año constituye el primer test completo del nuevo marco fiscal adoptado en 2024 y de los planes de ajuste nacional remitidos en 2025.[5] La evaluación combina el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública a medio plazo con la adaptación a un entorno de crecientes necesidades de gasto estructural (defensa, energía, transformación digital y envejecimiento). La respuesta ha consistido en introducir una flexibilidad limitada y temporal en el marco fiscal, que permite compatibilizar, en algunos casos, la nueva presión de gasto con la senda recomendada, pero que mantiene un balance de cumplimiento heterogéneo con riesgos de desviación concentrados en 2026.[6]

El principal instrumento de flexibilidad es la cláusula nacional de escape para defensa, activada el año pasado, que permite un margen adicional de gasto del 1,5% del PIB hasta 2028, sin comprometer la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En 2026, se amplía su alcance para incluir, dentro de este límite y horizonte, determinadas medidas energéticas vinculadas a la reducción de dependencias externas: hasta el 0,3% del PIB anual y un máximo acumulado del 0,6% para inversión en electrificación, redes, almacenamiento, eficiencia energética o transición hacia energías limpias.

Este diseño flexible permite absorber el impacto inmediato de los *shocks* energéticos y de seguridad sin alterar formalmente el ancla fiscal, pero no elimina las tensiones de fondo: los márgenes son temporales, el gasto adicional se incorporará a las trayectorias fiscales y la sostenibilidad dependerá de combinar estas prioridades con mayor crecimiento potencial o ajustes en otras partidas presupuestarias. En este contexto, la clave será cómo se traduzcan los nuevos compromisos estructurales en la senda de gasto de los planes a medio plazo, con el riesgo de que la UE no haya resuelto el encaje de sus prioridades estratégicas con las reglas fiscales y una mayor capacidad presupuestaria común.

La pelota en el tejado de los Gobiernos nacionales

Con la publicación del paquete de primavera, la Comisión define el diagnóstico y orienta las prioridades, pero no hay que olvidar que la implementación última recae en los Estados miembros. A corto plazo, deberán cerrar la ejecución del NGEU, aplicar las recomendaciones por país y cerrar la negociación para el presupuesto comunitario 2028-2034, que determinará la capacidad real de la UE para financiar sus ambiciones en competitividad, defensa, energía o cohesión.[7] En este contexto, el foco se desplaza de la respuesta europea hacia la ejecución nacional, en la que factores como la capacidad administrativa, la lentitud regulatoria o la fragmentación territorial pueden resultar determinantes.

El debate, por tanto, no puede limitarse a la dimensión europea ni a lo que se discute y acuerda en Bruselas. El cierre del NGEU marca el final de un instrumento excepcional y obliga a consolidar un marco más permanente de inversión y reformas. El Semestre Europeo apunta la dirección, pero el relevo no será automático y exigirá decidir qué parte de ese enfoque, junto con la condicionalidad asociada, se incorpora a los nuevos instrumentos financieros del próximo presupuesto (los denominados Planes de Asociación Nacionales y Regionales en la propuesta inicial de la Comisión). En última instancia, será la capacidad –y la voluntad– de los Estados miembros para alcanzar y aplicar acuerdos ambiciosos lo que determinará si la UE ha estado a la altura del desafío.

David Martínez Turégano

3. Véase el Focus «Hay razones para que la vivienda sea la principal preocupación de la ciudadanía europea» en el IM02/2026.
4. Véase el artículo «El dilema fiscal europeo a medio plazo» del Dossier en el IM11/2025.
5. Véase el Focus «El nuevo marco de gobernanza económica de la UE» en el IM01/2025.
6. Emergen riesgos moderados de desviación en 2026 para economías relevantes como Francia y España, aunque acotadas y compatibles con el cumplimiento en términos acumulados, mientras que se observan situaciones más tensionadas en un grupo más reducido de países con riesgo de incumplimiento material, como Hungría, Croacia, Lituania o Bulgaria; para este último, la Comisión estudia la apertura de un procedimiento de déficit excesivo.
7. Véase el Focus «Presupuesto 2028-2034 para la UE: ¿misión imposible?» en el IM09/2025.