

Estudios sobre la Economía Española - 2021/22

Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

**El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:
un resumen anotado**

Coordinadores

Angel de la Fuente, María Fernández Pérez y Diego Rodríguez (UCM y FEDEA)

(coordinadores de grupo)

Francisco Alcalá, Anna Balletbó, Jorge Calero, J. Ignacio Conde-Ruiz, Gonzalo de Cadenas, Alexandra Hernández, Marcel Jansen, Pilar Mas, Aurelia Modrego, Alfonso Novales, Clara Eugenia Núñez, Jorge Onrubia, Ginés de Rus y María Sicilia

Alfonso Arellano, Jon Barañano Gabiña, Eduardo Brunet, María Belén Cano, Alicia Coronil, Julián Cubero, Enrique de Areba, Elena De Casso, Juan Carlos Delrieu, Rafael Doménech, Arturo Estrada, Jorge Fernández Cascán, Juan Ramón García, Miguel Angel García, M. Jesús Gutierrez, Félix Lores, Marta Martín, Emilio Miguel Mitre, María J. Morán, Fernando Navarro, Alejandro Neut, Virginia Pou, Juan Pablo Riesgo, Sofía Rodríguez, Concepción Sanz, Esteban Sastre, Miguel Sebastián, Felipe Serrano Bernardo y Jorge Sicilia

junio 2021

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado*

Junio de 2021

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
María Fernández Pérez (Ramón y Cajal Abogados) y
Diego Rodríguez (UCM y FEDEA)
coordinadores

Francisco Alcalá (IVIE)
Anna Balletbó (ArcMed Hotels y Renfe)
Jorge Calero (UB)
J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y UCM)
Gonzalo de Cadenas (Mapfre)
Alexandra Hernández (Universia)
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)

Pilar Mas (BBVA Research)
Aurelia Modrego (U. Carlos III)
Alfonso Novales (UCM)
Clara Eugenia Núñez (UNED)
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)
Ginés de Rus (ULPGC y FEDEA)
y María Sicilia (Enagas)

coordinadores de grupo

Alfonso Arellano (BBVA Research)
Jon Barañano Gabiña (Banco Santander)
Eduardo Brunet (Greenward Partners)
María Belén Cano (Banco Santander)
Alicia Coronil (Singular Bank)
Julián Cubero (BBVA Research)
Enrique de Areba (IBC Partners)
Elena De Casso (Banco Santander)
Juan Carlos Delrieu (AEB)
Rafael Doménch (BBVA Research y UV)
Arturo Estrada (Banco Santander)
Jorge Fernández Cascán (Banco Santander)
Juan Ramón García (BBVA Research)
Miguel Angel García (U. Rey Juan Carlos)

M. Jesús Gutierrez (Santander Consumer Fin.)
Félix Lores (BBVA Research)
Marta Martín (U. de Alicante)
Emilio Miguel Mitre (GBCe y AUNA)
María J. Morán (Inst. Empresa Familiar)
Fernando Navarro (licenciado en derecho)
Alejandro Neut (BBVA Research)
Virginia Pou (BBVA Research)
Juan Pablo Riesgo (EY Insights)
Sofía Rodríguez (Banco Sabadell)
Concepción Sanz (Banco de Santander)
Esteban Sastre (Inst. de la Empresa Familiar)
Miguel Sebastián (UCM)
Felipe Serrano Bernardo (Banco Santander)
Jorge Sicilia (BBVA Research)

* Este informe ha sido elaborado por un numeroso equipo de académicos y profesionales organizados en grupos temáticos que han trabajado de forma casi independiente. Sus miembros no necesariamente comparten todas las valoraciones sobre los distintos aspectos del Plan recogidas en el documento, incluso dentro de su propio grupo.

Índice

Introducción	3
¿A qué se destinarán las ayudas europeas? Un desglose por funciones	3
C01. Movilidad sostenible en entornos urbanos y metropolitanos	6
C02. Rehabilitación y regeneración urbana	9
C03. Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero	12
C04. Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad	15
C05. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	17
C06. Movilidad sostenible, segura y conectada	20
C07. Despliegue e integración de energías renovables	23
C08. Infraestructuras eléctricas, redes inteligentes y almacenamiento	26
C09. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	29
C10. Estrategia de Transición Justa	31
C11. Modernización de las Administraciones públicas	32
C12. Política Industrial España 2030	35
C13. Impulso a la PYME	37
C14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	40
C15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	43
C16. Estrategia Nacional de la Inteligencia Artificial	45
C17. Reforma y fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	48
C18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	51
C19. Plan Nacional de Capacidades Digitales	54
C20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	58
C21. Modernización y digitalización del sistema educativo	61
C22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	64
C23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	66
C24. Revalorización de la industria cultural	70
C25. España, <i>hub</i> audiovisual de Europa	73
C26. Plan de fomento del sector del deporte	74
C27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	76
C28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	79
C29. Mejora de la eficacia del gasto público	82
C30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones	85

Introducción

A principios del pasado mes de mayo, el Gobierno español hizo públicos los detalles del llamado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (de aquí en adelante, Plan de Recuperación, o simplemente Plan para abreviar) que acababa de enviar a la Comisión Europea para su análisis y posible aprobación. La documentación sobre el Plan que está disponible en la página web de Moncloa¹, incluyendo el documento principal, sus anexos y fichas detalladas para cada uno de sus 30 “componentes”, ocupa unos 3.000 folios de difícil digestión para el lector medio, tanto por su extensión como por el lenguaje en el que están escritos.

Buscando hacer más accesible este material a un público general, la comisión del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (GTMC)² dedicada al seguimiento del Plan ha elaborado el presente documento. Tras esta breve introducción, en él se ofrece un desglose detallado del gasto previsto en el Plan y una serie de treinta fichas que describen los citados componentes en un lenguaje que busca ser accesible para el no especialista. Cada ficha tiene dos partes. La primera contiene un breve resumen de las principales inversiones y reformas normativas que se proponen dentro de cada componente. La segunda recoge comentarios valorativos, dudas y otras observaciones, también de forma muy sintética. Estas observaciones reflejan la primera reacción de los integrantes del GTMC que han analizado cada uno de los componentes del Plan y, en consecuencia, pueden contener opiniones dispares. Nuestra esperanza es que, junto con el componente descriptivo de las fichas, estos comentarios ayuden a estimular una discusión informada sobre un documento de indudable importancia para el futuro económico de nuestro país que ayude a aumentar su impacto positivo sobre el crecimiento, la productividad y la creación de empleo.

Al presente documento se añadirá en unas semanas un segundo informe del GTMC en el que se presentará una valoración general del Plan y algunas sugerencias sobre su diseño y puesta en práctica

¿A qué se destinarán las ayudas europeas? Un desglose por funciones

El Plan contiene un desglose bastante detallado de las inversiones que se pretende financiar con cargo a las subvenciones no retornables del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Estas ayudas ascienden a unos 70.000 millones de euros, que deberán comprometerse durante los tres próximos años y ejecutarse en no más de seis.

El Cuadro 1 muestra un desglose aproximado del gasto previsto con cargo al MRR de acuerdo con su naturaleza. Como cabría esperar, las dos partidas más importantes se destinan al impulso de la transición energética y la digitalización. En la primera, dotada con casi 19.000 millones de euros, se incluye una partida de unos 7.500 millones destinada a la rehabilitación energética de diversos tipos de edificios, así como 6.000 millones para el despliegue de energías renovables y la mejora de las redes de distribución y los mecanismos de almacenamiento y 4.000 para el avance hacia una movilidad sostenible mediante el fomento del vehículo eléctrico y el transporte colectivo urbano y la creación de zonas de bajas emisiones en el centro de las ciudades. Por su parte, el fomento de la digitalización y la mejora de la conectividad absorben casi 16.000 millones de euros. Dentro de este capítulo, destacan los casi 10.000 millones de ayudas a la digitalización de diversos sectores privados y públicos, los 2.400 millones para la mejora de la conectividad y el despliegue del 5G en todo el territorio nacional y los 2.200 destinados a la mejora de las capacidades digitales fuera del sistema educativo. La tercera partida en importancia se destina a educación, investigación y fomento del empleo (con 8.400

¹ Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>.

² El GTMC es un grupo de más de 130 profesionales de sectores muy diversos creado para reflexionar conjuntamente sobre la mejor forma de hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis del Covid. Desde el pasado mes de junio, el Grupo de Trabajo ha ido publicando una serie de informes que pueden encontrarse aquí: <https://www.fedea.net/tag/gtmc/>

**Cuadro 1: Gasto previsto con cargo al MRR por naturaleza del gasto
(millones de euros)**

	<i>C(I)</i>	<i>Meuros</i>	<i>%</i>
Servicios sociales y atención mayores y dependencia	22(1-3)	3.157	4,5%
Atención y protección víctimas violencia de género y solicitantes de asilo	22(4-5)	343	0,5%
Inserción laboral para beneficiarios del IMV	23(7)	298	0,4%
Sanidad, adquisición de equipos de alta tecnología	18(1)	792	1,1%
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	18(2-5)	177	0,3%
I+D sanidad	17(6)	490	0,7%
Ayudas a colectivos vulnerables	½ de 15(3)	40	0,1%
Reducción desigualdad de género en deporte	p26(3)	50	0,1%
Construcción vivienda para alquiler social	2(2)	1.000	1,4%
<i>Subtotal, sanidad y protección social</i>		6.347	9,1%
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	20, 21(1-3)	3.192	4,6%
Formación profesorado y movilidad internacional univer.	21(4)	383	0,5%
Fomento del empleo, incluyendo formación y otras políticas	23	2.066	3,0%
Investigación básica	17(1-4)	2.356	3,4%
Transferencia de conocimiento	17(5)	402	0,6%
<i>Subtotal, educación, fomento del empleo e I+D</i>		8.399	12,0%
Preservación recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas	5(1,3)	1.022	1,5%
Modernización regadíos	3(1)	563	0,8%
Protección ecosistemas y biodiversidad	4, 5(2)	2.442	3,5%
Preservación de las costas	5(4)	269	0,4%
Economía circular y gestión de residuos	12(3)	850	1,2%
<i>Subtotal, agua y medio ambiente</i>		5.146	7,4%
Rehabilitación sostenible:			
de edificios públicos	11(4), 2(5), 1/3 de 2(4)	2.483	3,6%
del patrimonio histórico de uso turístico	p14(4)	500	0,7%
de viviendas	2(1,3), 2/3 de 2(4)	4.387	6,3%
de instalaciones deportivas	26(2)	146	0,2%
Sostenibilidad energética, sector turístico	35 % de p14(1)	650	0,9%
I+D medio ambiente, cambio climático y energía	17(7)	99	0,1%
Transición justa	10	300	0,4%
Despliegue e integración de energías renovables,	7	3.165	4,5%
Almacenamiento energético y redes inteligentes	8	1.365	2,0%
Hidrógeno renovable	9	1.555	2,2%
Movilidad sostenible:			0,0%
inst. puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	p1(2)	1.100	1,6%
zonas de bajas emisiones y transporte urbano	1(1)	2.916	4,2%
<i>Subtotal, transición energética</i>		18.666	26,7%

- *Notas:* La segunda columna muestra los componentes (C) e inversiones (I) que se incluyen en cada epígrafe. Así, la anotación 22(1-3) que aparece en la primera fila indica que el gasto relevante se recoge en las inversiones 1 a 3 del componente 22 del Plan, que corresponde al llamado plan de choque para la economía de los cuidados. La letra “p” que en ocasiones precede a estas anotaciones indica que el gasto recogido en el epígrafe constituye sólo una parte de la inversión relevante. Así, pC(I) = parte de la inversión I del componente C.

Cuadro 1: continuación

<i>Infraestructuras de transporte</i>			
Cercanías ferroviarias	1(3)	1.620	2,3%
Otras infraestructuras ferroviarias	6(1-3), p6(4)	6.111	8,7%
Subtotal, infraestructuras ferroviarias		7.731	11,1%
Impulso digitalización, infraestructuras transfronterizas	15(5)	500	0,7%
Conectividad digital	15(1,2 y 4)	1.312	1,9%
Impulso al despliegue 5G	15(R2, I6)	1.155	1,7%
Formación en capacidades digitales fuera del sist. educativo	19(1)	2.181	3,1%
Ciberseguridad	15(7)	524	0,8%
Inteligencia artificial	16	500	0,7%
<i>Modernización y digitalización</i>			
de las AAPP	11(1-3 y 5)	3.245	4,6%
de la sanidad	18(6)	100	0,1%
del sistema educativo	19(2)	1.412	2,0%
de las universidades	21(5)	147	0,2%
de las Pymes	13(3), ½ de 15(3)	3.549	5,1%
del sector turístico	14(2)	337	0,5%
del sector del deporte	26(1)	76	0,1%
de la cultura	p21(4), 24(3)	89	0,1%
del transporte de viajeros	p6(4)	267	0,4%
de la industria	12(1)	400	0,6%
del sector audiovisual	p25	155	0,2%
Subtotal, digitalización y conectividad		15.949	22,8%
<i>Otras ayudas a sectores y empresas (sin digitalización o sostenibilidad)</i>			
Turismo	14(3), p14(1,4)	1.693	2,4%
Pymes	13(1,2)	866	1,2%
Industria	12(2)	2.351	3,4%
Agricultura y ganadería (incluye digitalización)	3(2-5)	393	0,6%
Pesca (incluye digitalización)	3(6-11)	95	0,1%
Deporte	p26(3)	28	0,0%
Cultura	24(2), p24(1)	236	0,3%
Sector audiovisual	p25	45	0,1%
Transporte	6(4)	288	0,4%
Promoción y ayudas comercio e internacionalización	13(4-5)	520	0,7%
I+D+i automoción y aeroespacial	17(8-9)	200	0,3%
Innovación en movilidad eléctrica	p1(2)	900	1,3%
Subtotal, otras ayudas sectoriales		7.615	10,9%
TOTAL		69.853	100%

- *Nota:* no se incluyen algunas pequeñas partidas que no encajan en ninguno de los apartados del Cuadro.

millones) y la cuarta a infraestructuras ferroviarias (7.700 millones) Se incluyen también ayudas sectoriales no (necesariamente) ligadas a la digitalización a o la sostenibilidad energética (por un importe de 7.600 millones) y partidas algo menores para sanidad y protección social (6.300) y para protección medioambiental e infraestructuras hidráulicas (5.100). El Plan de Recuperación incluye, por tanto, un amplio espectro de actuaciones con un fuerte énfasis en lo verde y lo digital, pero con espacio también para la protección social y las infraestructuras más tradicionales. Estas actuaciones se describen en cierto detalle en el resto del documento.

C1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente1.pdf>

Objetivos: impulsar la descarbonización de la movilidad urbana y la mejora de la calidad del aire a través de medidas dirigidas al transporte urbano y metropolitano, incluyendo el impulso al transporte público y al vehículo eléctrico, la creación de zonas de bajas emisiones y la mejora del transporte ferroviario de cercanías.

Impacto económico y ambiental esperado: Incremento del PIB de 11.000 M€ y creación de 154.000 empleos (p. 10 ficha). Reducciones significativas de los niveles de los principales contaminantes, el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el amoníaco y las partículas finas, y ahorro de más de 450.000 toneladas de CO₂. Sustitución de al menos 250.000 vehículos por vehículos eléctricos.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación (millones)

	total	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>I.1:</i> Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano	2.916	0	619	1.626	633	13,6	13	11
<i>I.2:</i> Incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde	2.000	115	1.100	445	340	0	0	0
<i>I.3:</i> Mejora del servicio de Cercanías	1.620	7,5	58	561	647	229	75	42
<i>Total</i>	6.536	122,5	1.778	2.631	1.621	243	88	53

1. INVERSIONES

• *I.1: Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano*

Subvenciones directas a CCAA (900 millones), y convocatorias competitivas de ayudas a ayuntamientos (1.500 millones) y empresas de transporte (400 millones, gestionados por las CCAA) para la mejora de la sostenibilidad del transporte urbano.

Actuaciones contempladas:

- *Zonas de Bajas Emisiones (ZBE):* delimitación de zonas centrales con acceso limitado para los vehículos más contaminantes. Se extenderá a todas las ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia a partir de 2023. Se pretende reducir el tráfico privado en un 35%.
- *Transformación sostenible del transporte colectivo.* Adquisición de autobuses eléctricos, híbridos y de hidrógeno e instalación de puntos de recarga para los mismos. Se prevé dedicar 118 millones a la compra de unos 1.500 vehículos y 382 millones a subvencionar en un 80% la instalación de 200 puntos de recarga.
- *Transformación sostenible de las flotas de empresas privadas* de transporte de viajeros o mercancías, incluyendo la compra de vehículos con cero o bajas emisiones (166 millones), la instalación de puntos de recarga eléctrica y de gas y el achatarramiento de vehículos antiguos.
- *Fomento de la movilidad saludable:* construcción de carriles para bicicletas y zonas e itinerarios peatonales, implantación de sistemas de alquiler de bicicletas.
- *Otras actuaciones:* construcción de aparcamientos disuasorios, mejora de las travesías urbanas de la red nacional de carreteras, etc.

• ***I.2: Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde***

Ayudas a administraciones, empresas, ciudadanos, universidades y centros de investigación, muchas de ellas gestionadas por las CCAA tras reparto por la Conferencia Sectorial de Energía. Dependiendo del programa, las ayudas pueden otorgarse por orden de solicitud o en concurrencia competitiva. Se contempla también la posibilidad de inversión directa en nuevas iniciativas por el IDAE, posiblemente mediante la entrada en el capital de nuevas empresas. Las ayudas se destinarán a:

- Apoyo al *despliegue de infraestructuras de recarga*, tanto de uso público como privado, incluyendo instalaciones en la red nacional de carreteras e infraestructuras singulares de recarga. En 2023 se espera poder disponer de unos 100.000 puntos de recarga de acceso público (frente a menos de 6.000 a comienzos de 2020).
- *Renovación del parque de vehículos*: Incentivos para la adquisición de vehículos eléctricos. Se fija la meta de alcanzar una flota de al menos 250.000 unidades en 2023, frente a menos de 90.000 a comienzos de 2020.
- *Proyectos de innovación* en el sector de la movilidad eléctrica. (900 millones)

• ***I.3. Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías***

- Inversiones de ADIF en *infraestructuras de cercanías ferroviarias* (1.502 millones de euros), incluyendo inversiones en vías, estaciones, electrificación y sistemas de señalización y control.
- Inversiones de RENFE en la digitalización de los sistemas de seguridad, información y controles de acceso de las *estaciones ferroviarias* (118 millones de euros).

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1: Plan de despliegue de la infraestructura de recarga y de impulso del vehículo eléctrico***: Se prevé realizar varias reformas normativas de distinto rango para facilitar el despliegue de la infraestructura de recarga. Ello incluye:

- *Ley de Cambio Climático y Transición Energética* (ya aprobada), establece la obligación de instalar al menos un punto de recarga público de potencia >50 kW en las estaciones de servicio, con plazos de puesta en marcha en función de las ventas de combustible (se calculan al menos 1.100 estaciones).
- Real decreto para regular los servicios de recarga de acceso público, para ofrecer mayor seguridad a los usuarios.
- Órdenes ya aprobadas para la reducción de cargas administrativas.
- Modificación del Código Técnico de la Edificación. Se establecen dotaciones mínimas de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos en aparcamientos.
- Modificación del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión.
- Se prevé también elaborar una Hoja de ruta del vehículo eléctrico en España.

• ***R.2: Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte***:

Se prevé la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros. La nueva Ley regulará las actividades relacionadas con el transporte y la movilidad, incluyendo los criterios de planificación y financiación de infraestructuras, la financiación estatal para el transporte colectivo urbano y la revisión del sistema de gobernanza del transporte y la movilidad.

Un aspecto interesante de la ley es que prevé la articulación de un mecanismo de pago por el uso de las carreteras estatales que podría implantarse a partir del año 2024, buscando avanzar hacia la internalización de los costes externos del transporte bajo los principios de pago por uso y “quien contamina paga”. El pago por uso permitiría la conservación de la red viaria,

además de generar incentivos para la mayor eficiencia en este modo de transporte, lo que a su vez redundaría en una minoración de las emisiones de gases de efecto invernadero.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- La tarificación por el uso de las infraestructuras debería hacerse de manera global, considerando todos los modos de transporte, y no actuar sólo sobre el transporte terrestre. También hay que evaluar previamente los trasvases a la red secundaria y el aumento consiguiente de accidentes. Se perdería una oportunidad única de aumentar la eficiencia del conjunto del sistema si se aborda de manera parcelada.
- La extensión de los peajes a toda la red de alta capacidad está lejos de concretarse. Aunque el relato de su justificación económica es correcto, su concreción exige una cuantificación rigurosa de los costes y en la medida de lo posible una compensación en impuestos fijos que aumente sus posibilidades de implementación.
- En un plan de esta naturaleza, la evaluación de los proyectos es esencial. Aunque hay varias referencias a la necesidad de buscar la rentabilidad social de las actuaciones, el núcleo de la narrativa es desincentivar el uso del coche privado y aumentar el transporte colectivo, especialmente el ferrocarril. Esto nos parece incorrecto. La aproximación más razonable es que cada modo de transporte internalice sus costes externos para buscar una distribución modal óptima, aprovechando los mecanismos de mercado.
- Solo en el caso del programa MOVES se hace mención explícita a la necesidad de apoyar el desarrollo e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación para verificar el impacto de las medidas y apoyar el diseño y desarrollo de futuras actuaciones.
- Es correcta la priorización de recursos en la red de recarga, especialmente cuando no se logrará paridad de costes entre vehículos eléctricos y de combustión hasta mitad de la década. Pero no hay un objetivo concreto de instalación de puntos de recarga.
- En este componente no se trata el uso de hidrógeno en el transporte, que se aborda en el componente 9.
- No se indica de dónde salen y cómo se obtienen las estimaciones de aumento del PIB y del empleo. Aplicable a muchos de los componentes.
- ¿Cómo ha de interpretarse la periodificación del gasto que se ofrece en las fichas? No parece que pueda referirse al ritmo esperado de ejecución del gasto subvencionado, que es lo que más nos interesaría conocer de cara a hacer previsiones de impacto. Aplicable a todos los componentes.

C2. Rehabilitación y regeneración urbana

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente2.pdf>

Objetivos: Impulsar la rehabilitación de viviendas, barrios y edificios públicos para mejorar su eficiencia energética y habitabilidad y reducir las emisiones. Incrementar el parque de vivienda social en alquiler. Contribuir a la reactivación del sector de la construcción y del inmobiliario.

Impacto económico esperado: Incremento del PIB de 13.500 M€ y creación de 188.300 empleos directos (p. 11 ficha).

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación (millones de euros)

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.1:</i> Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales	3.420	0	1.151	1.389	880
<i>I.2:</i> Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes	1.000	0	0	500	500
<i>I.3:</i> Programa de rehabilitación energética de edificios	300	300	0	0	0
<i>I.4:</i> Programa de regeneración y reto demográfico	1.000	0	350	350	300
<i>I.5:</i> Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos	1.080	0	480	300	300
<i>I.6:</i> Ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española	20	0	20	0	0
<i>Total</i>	6.820	300	2.001	2.539	1.980

1. INVERSIONES

• *I.1:* Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales

Instrumentos:

- Subvenciones a particulares o comunidades de propietarios para rehabilitación de edificios que mejore al menos en un 30% su eficiencia energética. La subvención será de entre el 35 y el 70%, pudiendo llegar al 100% si los beneficiarios son hogares de bajos ingresos o sufren pobreza energética. Convocatorias gestionadas por las CCAA con bases comunes. Se espera que el decreto de bases se apruebe en la segunda mitad de 2021 y que las convocatorias autonómicas puedan salir en el último trimestre de 2021.
- Subvenciones a corporaciones locales para actuaciones de mejora urbana.
- Incentivos fiscales: deducciones en el IRPF por inversiones que mejoren la eficiencia energética de la vivienda
- Creación de oficinas de rehabilitación a modo de ventanilla única para facilitar el acceso a y la gestión de las ayudas, con un presupuesto de 56 millones de euros.
- Fórmulas de colaboración público privadas, incluyendo acuerdos con bancos u otras empresas para la financiación de la parte de la inversión que no cubran las ayudas.

Actuaciones contempladas

- *en rehabilitación de edificios:* rehabilitación de la envolvente del edificio (fachadas y cubiertas) y renovación de ventanas; uso de energías renovables en las instalaciones de calefacción, refrigeración, ventilación y agua caliente sanitaria; instalaciones de generación de energía eléctrica renovables en el edificio; instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos; actuaciones de digitalización; mejora de las condiciones de habitabilidad y de accesibilidad del edificio; conservación y retirada del amianto.

- *de mejora urbana*: renovación del alumbrado exterior; peatonalización y ensanchamiento de calles para el uso de viandantes; reconversión de infraestructuras ferroviarias y lineales para el uso peatonal; diseño de microespacios de biodiversidad; infraestructuras de movilidad alternativas como carriles para bicicletas; construcción y rehabilitación de parques; sistemas de drenaje sostenible; instalaciones energéticas de ámbito superior al edificio (*district heating, ...*). (con un presupuesto de 120 millones)

Impacto ambiental esperado: Reducción del consumo de energía primaria en el entorno de los 3.000 GWh/año y reducción de las emisiones de CO₂ en 650.000 toneladas al año.

• **I.2: Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes**

Instrumentos: Se aportará suelo público y se ofrecerán subvenciones para promover la construcción de vivienda energéticamente eficiente destinada al alquiler social, posiblemente mediante fórmulas de colaboración con el sector privado. Se espera aprobar el decreto de bases del programa en la segunda mitad de 2021.

Impacto esperado/Objetivos: Construcción de 20.000 viviendas nuevas

• **I.3: Programa de rehabilitación energética de edificios (PREE)**

Instrumentos y actuaciones: similar a I.01 pero limitado a la rehabilitación de viviendas. Programa ya en ejecución, el decreto de bases se publicó en agosto de 2020 y las CCAA ya han publicado sus convocatorias.

Impacto ambiental esperado: Ahorro en energía primaria de 639 GWh/año y una reducción en emisiones de 140.000 tCO₂/año

• **I.4: Programa de regeneración y reto demográfico**

Instrumentos y actuaciones: Programa dirigido a municipios y núcleos de población de menos de 5.000 habitantes. Similar a I.01 pero incluye también la rehabilitación de edificios e instalaciones públicos, instalaciones de generación renovable y fomento de la movilidad sostenible. Se espera que las bases de las convocatorias se publiquen en 2021 T3.

Impacto ambiental esperado: ahorro en energía primaria de alrededor de 900 GWh/año y una reducción de emisiones de 232.800 tCO₂/año

• **I.5: Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP)**

Instrumentos y actuaciones: Similar a I.01 pero limitado a la rehabilitación de edificios públicos. Se financiará mediante transferencias a CCAA (480 millones) y CCLL (600 millones). En el caso de las CCLL serán convocatorias competitivas.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1 y R2: Agenda Urbana Española y Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE)**. Recogen las grandes líneas de actuación previstas en materia de urbanismo y rehabilitación.

• **R.3: Ley de Vivienda**: Se prevé la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros en 2021 T2

“Desde la aprobación de la Constitución Española en 1978, no se ha aprobado ninguna norma con rango de Ley que regule el derecho a una vivienda digna y adecuada. En este contexto, la futura Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda constituye la respuesta por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute. Con ese fin, la Ley abordará los diferentes instrumentos de planificación, programación y colaboración para asegurar el adecuado cumplimiento del ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada, entre las que se incluye ... como una de las prioridades la rehabilitación y mejora del parque de vivienda existente, tanto de titularidad pública como privada, así como la regeneración y renovación de los entornos residenciales en los que se encuentran, como elemento necesario para asegurar la calidad de vida.” (ficha, p. 18)

- **R.4: Ley de Calidad de la Arquitectura y del Entorno Construido:** Se prevé la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros en 2021 T4

“Esta ley, la primera ley nacional de arquitectura, enmarcada en el Plan de Acción de la Agenda Urbana Española del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana busca declarar la calidad de la Arquitectura y del entorno construido como bien de interés general para la mejora de la calidad de vida de las personas, promover el enraizamiento social de la arquitectura, favorecer el desarrollo sostenible del territorio y los núcleos urbanos, contribuir al desarrollo económico y social y proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural.” (p. 21)

- **R.6: Mejora de la financiación de las actuaciones de rehabilitación**

Reforma de la ley de propiedad horizontal (¿cómo?) para mejorar las posibilidades de acceso a la financiación por parte de comunidades de propietarios. Creación de línea de avales ICO para cubrir parcialmente los riesgos de los préstamos concedidos por parte de las entidades financieras privadas destinados a actuaciones de rehabilitación de edificios de vivienda.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- No se aclara de dónde salen las estimaciones de ahorro energético y de reducción de emisiones. Parece que el ahorro de energía se calculará en base al cambio en la calificación energética del edificio tras su rehabilitación, pero ¿hay evidencia directa del volumen de ahorro de energía generado por actuaciones como las que se contemplan? ¿Recogen bien esas calificaciones los consumos medios reales? Hay estudios que sugieren que este tipo de valoraciones ingenieriles ex ante tienden a sobreestimar los ahorros de estos programas que, con datos reales, podrían no ser rentables privada o socialmente. Véase Fowlie et al (2015).³

- *Debería clarificarse cuál es el objetivo prioritario: reducir las emisiones o reducir el consumo energético total*, pues las actuaciones óptimas podrían ser muy diferentes en ambos casos (electrificación y uso de bombas de calor vs mejoras del aislamiento). En cualquier caso, debería buscarse la forma más eficiente posible de alcanzar el objetivo deseado, lo que podría depender mucho del clima. ¿Se ha estudiado este tema?

- Varios integrantes del Grupo coinciden en la necesidad de dar un fuerte impulso a la rehabilitación de viviendas, pero consideran insuficientes algunos aspectos del Plan. Observan, en particular, que los fondos europeos asignados a rehabilitación solo cubren el 10% de lo que, según el PNIEC sería necesario para modernizar y hacer más eficiente el stock de viviendas en España. Por tanto, esos fondos solo serán eficaces si sirven para definir un proceso, estimular la demanda y movilizar capital privado. Con este objetivo, se proponen nuevas medidas, entre las que se incluyen una reforma de la ley de propiedad horizontal que dote de personalidad jurídica a las comunidades de vecinos, la creación de nuevos instrumentos financieros y de colaboración público-privada y una revisión del tratamiento fiscal de estas inversiones. Los argumentos y propuestas de este subgrupo se desarrollarán en detalle en un documento independiente.

- ¿Se podría calcular la rentabilidad privada y social de al menos parte de estos programas?

- ¿Quién tendría la propiedad de las nuevas viviendas previstas en I.02? ¿Quién las gestionaría y se encargaría de su mantenimiento, que es clave?

- ¿Merecería la pena destinar una partida presupuestaria a la formación de mano de obra? Parece existir escasez de personal especializado en algunos oficios.

- Y de cara al futuro, ¿qué va a suceder cuando se agoten los fondos? Debería aprovecharse parte de estos fondos para repensar el urbanismo del futuro, para alinear a las administraciones locales y autonómicas para que el urbanismo sea un instrumento para actuar en política de vivienda. El PRR sería también una oportunidad para explorar y desarrollar formas de construcción menos agresivas con el medio ambiente

³ Fowlie, M., M. Greenstone y C. Wolfram (2018). “Do energy efficiency investments deliver? Evidence from the weatherization assistance program.” *The Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1597-1644. Versión preliminar disponible en <https://www.nber.org/papers/w21331>

C3. Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente3.pdf>

Objetivos: Responder a los retos que amenazan al sector agroalimentario y pesquero y que están erosionando su competitividad: una insuficiente capitalización de las empresas; un déficit de inversión en investigación, desarrollo e innovación; un retraso en la incorporación de tecnologías digitales, y una elevada exposición a los riesgos derivados del cambio climático y de las enfermedades emergentes.

Impacto económico y ambiental esperado: No se cuantifica.

Contribución a la recuperación económica y al equilibrio de la balanza comercial, mejora de la garantía del suministro y seguridad alimentaria, reducción de emisiones, ahorro de agua y mejora de la eficacia y sostenibilidad energética de los regadíos. (p. 9)

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación (millones de euros)

En millones €	Total	2021	2022	2023
I.01 Mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos	563	260	303	0
I.02: Modernización de laboratorios de sanidad animal y vegetal.	10	3	4	3
I.03: Reforzar los sistemas de capacitación y bioseguridad en viveros y centros de limpieza y desinfección.	38	13	13	13
I.04: Inversiones en agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular	307	102	102	102
I.05: Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural	38	11	15	12
I.06: Modernización de Reservas Marinas de Interés Pesquero.	10	3	7	0
I.07: Impulso de la investigación pesquera y acuícola y apoyo a la formación.	14	6	5	3
I.08: Desarrollo tecnológico e innovación en el sector pesquero y acuícola.	11	1	5	5
I.09: Digitalización y uso de TICs en el sector pesquero.	11	3	4	4
I.10: Apoyo a la lucha contra la pesca ilegal	44	0	36	8
I.11: Apoyo a la financiación del sector pesquero.	5	5	0	0
Total	1.051	407	494	151

1. INVERSIONES

• I.1: Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad de regadíos.

Se destinarán 563 millones a través de la Sociedad Mercantil Estatal SEIASA, a los que se añaden 141 millones de las Comunidades de Regantes (financiación privada), a inversiones para la modernización de regadíos con el fin de promover el ahorro de agua y la eficiencia energética.

Actuaciones contempladas: instalación de sistemas de riego más eficientes (goteo y aspersión); sustitución del uso de aguas subterráneas o superficiales por aguas regeneradas o desaladas; construcción de balsas que permitan el riego por gravedad (sin requerir el uso de energía); sustitución de energías de fuentes fósiles para los bombeos por energía renovable (fundamentalmente fotovoltaica); sustitución de acequias a cielo abierto de hormigón o tierra por tuberías enterradas; construcción de estaciones de filtrado y bombeo, o instalación de contadores y sistemas de telegestión.

• I.2: Impulso a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y ganadería (I): Modernizar laboratorios de sanidad animal y vegetal.

Modernización de los laboratorios estatales de referencia en el ámbito de la sanidad animal y vegetal con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria. Construcción de instalaciones con nivel 3 de seguridad biológica, incluyendo sistemas de descontaminación y accesos restringidos a la instalación.

• ***I.3: Impulso a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y ganadería (II): Reforzar los sistemas de capacitación y bioseguridad en viveros y centros de limpieza y desinfección.***

Se destinarán 38 M€ en subvenciones (se estima que la aportación privada será de otros 42 M€) a inversiones destinadas a mejorar la capacitación y los sistemas de bioseguridad en la ganadería, a fortalecer la prevención y la protección frente a las plagas de los vegetales, a reforzar los sistemas de bioseguridad en instalaciones de producción de material vegetal de reproducción y a mejorar las condiciones de cría, así como a reducir el empleo de antimicrobianos, mediante el apoyo a la inversión en centros de limpieza y desinfección de medios de transporte de animales vivos.

• ***I.4: Impulso a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y ganadería (III): Inversiones en agricultura de precisión, eficiencia energética, economía circular y aprovechamiento de energías y gases renovables.***

Se destinarán 307 M€ (contando con otros 269 M€ de aportación privada) en subvenciones para inversiones en nuevos sistemas de gestión de los residuos agrícolas y ganaderos, la modernización de invernaderos, la utilización de energías renovables, incluyendo la biomasa y el biogás, y la aplicación de agricultura de precisión y tecnología 4.0 en las explotaciones agrarias (incluyendo la recogida de datos en tiempo real mediante sensores para ajustar las dosis necesarias de agua y otros insumos).

• ***I.5: Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural: apoyo a la digitalización y el emprendimiento del sector agroalimentario y forestal y del medio rural.***

Línea de emprendimiento de base tecnológica de 30 M€ en préstamos participativos a través de ENISA a PYMES agroalimentarias y del ámbito rural. Las ayudas consisten en préstamos participativos a devolver en un plazo máximo de 9 años. Creación de un hub de innovación digital para empresas del sector agroalimentario (4M€). Contratación pública por concurrencia competitiva (licitación).

• ***I.6: Impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (I): Modernización de Reservas Marinas de Interés Pesquero.***

Actuaciones para la modernización de la Red de Reservas Marinas de Interés Pesquero, incluyendo la adquisición de dos embarcaciones de apoyo y la mejora de los sistemas de información y control.

• ***I.7: Impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (II): Impulso de la investigación pesquera y acuícola y apoyo a la formación.***

Se destinarán 14 M€ a la adquisición de dos sondas de acústica para buques de investigación y al impulso a la investigación pesquera y acuícola a través de convenios y contratos con organismos e instituciones de investigación y la toma de datos mediante observadores en buques pesqueros.

• ***I.8: Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (III): Desarrollo tecnológico e innovación en el sector pesquero y acuícola.***

- Partenariado público-privado para el impulso del “crecimiento azul” en el sector pesquero y acuicultura. Se financiarán proyectos en la pesca extractiva, la acuicultura, la comercialización, la transformación, el I+D+i y la reutilización de residuos en estos ámbitos.

- Desarrollo Tecnológico e Innovación en el Sector Pesquero y Acuícola. Equilibrio Cadena Comercialización. Convocatorias competitivas de subvenciones para proyectos de I+D+i.

• ***I.9: Impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (IV): Digitalización y uso de TICs en el sector pesquero.***

Convocatorias competitivas de subvenciones a la digitalización del sector. Se incluyen ayudas para la digitalización de la flota y de los servicios de vigilancia pesquera, incluyendo sistemas de geolocalización y vigilancia remota y la adquisición de drones.

• ***I.10: Impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (V): Apoyo a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.***

Adquisición de cuatro patrulleras ligeras y modernización de tres patrulleros de altura destinados a la vigilancia de la actividad de la flota pesquera.

• ***I.11: Impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (V): Apoyo a la financiación del sector pesquero.***

Préstamo de 5 millones de euros a la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) para la creación de una línea de garantías que faciliten el acceso de las empresas pesqueras al crédito para financiar actuaciones relativas a la actividad pesquera sostenible, incluyendo la valorización y

trazabilidad de los productos, la digitalización de procesos y sistemas y la mejora de la eficiencia energética.

2. PRINCIPALES REFORMAS

- **R.1: *Modificación de la normativa reguladora de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria.*** Se prevé trasponer la Directiva (UE) 2019/633 e incorporar nuevas medidas de mayor calado, para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
- **R.2: *Desarrollo y revisión del marco regulatorio en materia de sostenibilidad ambiental de la ganadería.*** Revisión de la normativa de ordenación en los sectores ganaderos en materia de ubicación, distancia, tamaño, condiciones sanitarias e infraestructuras de bioseguridad, medioambientales y de bienestar animal. Se revisará la normativa ya existente en el sector porcino y se elaborará una nueva para la avicultura.
- **R.3: *Marco legislativo sobre la nutrición sostenible en los suelos agrícolas. Normativa sobre contaminación de origen agrario.*** El objetivo es regular las labores de abonado con el fin de reducir la contaminación de suelos y aguas.
- **R.4: *Impulso a la gobernanza y a la gestión sostenible de los regadíos españoles.*** Creación de la Mesa del Regadío, con participación de la AGE, las CCAA, el sector, universidades y centros de investigación y del Observatorio de la sostenibilidad del regadío, para elaborar información sobre la sostenibilidad de las zonas de riego y su evolución a través de indicadores y criterios objetivos de sostenibilidad económica, social y ambiental de los regadíos.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

C4. Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente4.pdf>

Objetivos: Alcanzar un buen estado de conservación de los ecosistemas mediante su restauración ecológica cuando sea necesaria, y revertir la pérdida de biodiversidad, garantizando un uso sostenible de los recursos naturales y la preservación y mejora de sus servicios ecosistémicos.

Impacto económico y ambiental esperado: nuevos nichos de empleo relacionados con el medio ambiente, desarrollo de zonas rurales. Restauración de 20.000 ha de humedales antes de 2030.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Digitalización y conocimiento del patrimonio natural	138	0	4	40	94
I.2: Conservación de la biodiversidad terrestre y marina	552	0	200	176	176
I.3: Restauración de ecosistemas e infraestructura verde	552	0	200	200	152
I.4: Gestión forestal sostenible	401	0	197	102	102
Total	1.642	0	601	518	523

1. INVERSIONES

Instrumentos: ejecución directa a través de licitaciones, encargos a medios propios, convenios o convocatorias de ayudas. En I.02 se contemplan también ayudas para acometer inversiones en las áreas de influencia socioeconómica de Parques Naturales o Red de Reservas de la Biosfera

• I.1: Digitalización y conocimiento del patrimonio natural

- Programa de mejora de conocimiento y digitalización de la gestión de la biodiversidad y patrimonio natural a nivel nacional con desarrollo de redes de seguimiento mediante la implantación de sensores y otros sistemas digitales de adquisición de información.
- Desarrollo y mejora de sistemas o plataformas de gestión de la información a nivel nacional.
- Mejora de los dispositivos contra incendios forestales, en particular la flota de aviones anfibios y de seguimiento y coordinación y la de drones.

• I.2: Conservación de la biodiversidad terrestre y marina

Acciones contempladas: Entre otras, mejora del estado de conservación de especies y hábitats, especialmente en el caso de los más amenazados; corrección de tendidos eléctricos especialmente dañinos para avifauna; control y erradicación de especies exóticas invasoras; actuaciones de sensibilización de la importancia de la conservación de la biodiversidad para la salud y bienestar; declaración como zona protegida del 30% de la superficie marina para 2030; creación del sistema de gestión en territorio con un mínimo de 9 bases o equipos repartidos por la costa; recuperación de humedales, y control del comercio internacional ilícito de especies silvestres.

• I.3: Restauración de ecosistemas e infraestructura verde.

- Recuperación de ecosistemas: restauración ecológica de hábitats vulnerables como terrenos degradados, creación de corredores de alta montaña, regeneración de ecosistemas litorales y marinos, restauración hidrológico forestal y recuperación de terrenos agrarios.
- Recuperación de suelos y zonas afectadas por la minería.
- Infraestructura verde, fomento de la conectividad y reverdecimiento urbano mediante actuaciones para restaurar ecosistemas y reducir la fragmentación de hábitats y fomentar la conectividad. Paquete de apoyo a EELL de cierto tamaño para liberar espacio urbano (corredores verdes y azules, estrategias de movilidad, gestión de zonas verdes urbanas, gestión del ciclo hídrico, etc.).

• I.4: Gestión forestal sostenible.

- Gestión Forestal Sostenible: Forestación, planificación y mejora de masas forestales.

- Emprendimiento y promoción en áreas en declive demográfico: aprovechamiento silvícola y ganadero extensivo, promoción forestal como activo turístico sostenible, apoyo a creación de PYMES y cooperativas ligadas al medio forestal, promoción de la capacitación profesional.
- Defensa ecosistemas y contra incendios: mejora de infraestructuras y medios de defensa y de extinción.

2. PRINCIPALES REFORMAS

Se aprobarán diversos planes y estrategias para la conservación de la diversidad, la restauración de ecosistemas dañados y la gestión sostenible de las masas forestales.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

C5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052121-Componente5.pdf>

Objetivos: Mejora de la gestión de los recursos hídricos, protección de los espacios naturales costeros y del medio marino, adaptación de la costa al cambio climático. Mejora de los procesos de observación del clima y de predicción meteorológica.

Impacto económico y ambiental esperado: No se cuantifica.

“Las reformas e inversiones incluidas en el PRTR supondrán un importante incremento de la actividad en el sector de la construcción y de las actividades complementarias a ésta. La inversión productiva a realizar, gracias a su efecto multiplicador, traerá consigo un crecimiento del producto interior bruto y la creación de empleo en todos los niveles de la población (incluido los más vulnerables y con menos formación, como por ejemplo el empleo juvenil) y se favorece la inclusión de la mujer en el empleo mediante medidas de género adecuadas en la contratación pública.” (p. 12)

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras	642	0	200	255	187
I.2: Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación.	800	0	77	345	378
I.3: Transición digital en el sector del agua	380	2	164	214	0
I.4: Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo	269	0	35	95	139
<i>Total</i>	<i>2.091</i>	<i>0</i>	<i>314</i>	<i>859</i>	<i>918</i>

1. INVERSIONES

Instrumentos: Inversión directa del MITECO y de las confederaciones hidrográficas, así como subvenciones a otras administraciones públicas con competencias hidrológicas. En buena parte, se trata de proyectos ya aprobados y listos para sacar a concurso público, recogidos en los planes hidrológicos de cuenca o en el plan nacional, con especial atención a aquellas actuaciones “que precisan de una urgente respuesta por tratarse de casos incursos en procedimientos de infracción de la UE” (p. 21) como resultado del incumplimiento de directivas europeas, como la que regula el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

• I.1: Actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras

Se prevé dedicar 300 millones de euros a la construcción o renovación de estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR) y a la mejora de su eficiencia energética. También se destinarán fondos, gestionados por las comunidades autónomas, para actuaciones en municipios medianos y pequeños, incluyendo 150 millones para saneamiento y depuración en núcleos menores de 5.000 habitantes, 100 millones para la reducción de pérdidas en la distribución de agua y 25 millones para la reutilización de aguas residuales. Finalmente, se destinarán 67 millones para la mejora de la seguridad de presas y embalses.

Actuaciones contempladas: mejora de la recogida, saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas y fomento de su reutilización; actuaciones para la mejora de la eficiencia y reducción de pérdidas en el uso del agua, incluyendo reparación y mejoras de las redes de distribución, depósitos e instalaciones de potabilización; inversiones para la mejora de la

seguridad de presas y embalses, incluyendo la implantación de planes de emergencia, mejora de los órganos de alivio y desagüe, control de filtraciones y refuerzo del mantenimiento.

• ***1.2: Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación.***

Entre las actuaciones de interés general que gestionará directamente el Ministerio o los organismos de cuenca, se dedicarán 200 millones a la restauración de ríos y 75 a la protección frente al riesgo de inundaciones. A esto hay que añadir subvenciones a entidades locales para los mismos fines por un importe de 25 y 150 millones respectivamente. Por último, se dedicarán 350 millones a la reducción de extracción de aguas subterráneas.

Actuaciones contempladas: Seguimiento y restauración de ecosistemas y reservas naturales fluviales. Actuaciones para mitigar el riesgo de inundación, incluyendo la elaboración de guías técnicas para reducir la vulnerabilidad de las zonas expuestas, restauración fluvial en entornos urbanos e implantación de sistemas de drenaje y de protección contra inundaciones. Medidas de reducción de la extracción de agua subterránea para facilitar la recuperación de acuíferos en zonas como Doñana y áreas del sureste, con la introducción de fuentes alternativas de suministro, como la desalación.

• ***1.3: Transición digital en el sector del agua***

Actuaciones contempladas:

- Mejora del conocimiento de los recursos hídricos: refuerzo de los sistemas automáticos de información hidrológica mediante la incorporación de 2.000 nuevos sensores, mejora del registro de aguas, mejora de los medios de reconocimiento de las comisarías de aguas, incluyendo drones con capacidad para la toma de muestras y fotografías, mejora de los sistemas de prevención y alerta de inundaciones, modelización del ciclo hidrológico. (225 millones)
- Actuaciones de seguimiento de las precipitaciones en cuencas hidrográficas y en el litoral: compra de 35 radares meteorológicos para completar y renovar la red y mejorar la predicción y detección de lluvias extremas. (55 millones)
- Mejora de la observación y vigilancia meteorológica y prevención de riesgos climáticos: mejora de la red de vigilancia meteorológica aeronáutica, mejora de los sistemas de alerta temprana de lluvias fuertes y tormentas, monitorización y predicción de la calidad del aire, monitorización de gases de efecto invernadero. (100 millones).

• ***1.4: Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo***

Actuaciones contempladas:

- Actuaciones de adaptación de la costa al cambio climático: incluye construcción de escolleras y playas artificiales, *buffers* inundables para proteger zonas habitadas, reubicación de instalaciones afectadas, protección de ecosistemas litorales. (220 millones)
- Plan de inversiones para la implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo. Incluye el desarrollo de una aplicación web georreferenciada para los usuarios del mar, estudios oceanográficos, protección del medio marino y su biodiversidad, seguimiento del nivel y temperatura del mar y de la erosión litoral. (49 millones)

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1: Modificación de la Ley de Aguas, del reglamento de planificación hidrológica y de los procedimientos de seguimiento del estado de las masas de agua***

“La modificación del *Texto Refundido de la Ley de Aguas* pretende revisar el régimen establecido en la Ley y sus Reglamentos mediante la actualización y nueva regulación del canon de control de vertidos que podría hacerse extensivo a la contaminación difusa, así como la recuperación de los costes de

inversión en las actuaciones de saneamiento y depuración, para recoger los principios emanados de la Directiva Marco de Agua en cuanto a los principios de “quien contamina paga” y de “recuperación de costes”. (p. 14)

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Hay evidencia de que el principal impacto del cambio climático en España será a través del agua: sequías, inundaciones, riadas y subida del nivel del mar. Para asegurar un suministro suficiente y de calidad de este recurso y para mitigar los daños materiales y ambientales de estos fenómenos en un contexto cada vez más adverso, serán necesarias inversiones importantes en nuevas infraestructuras hidráulicas y en el mantenimiento de las existentes, que se ha descuidado en muchos casos. La OCDE estima unas necesidades de inversión de más de 27.000 millones hasta 2030 sólo para garantizar un suministro adecuado de agua y el cumplimiento de la directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.⁴
- Por consiguiente, las infraestructuras hidráulicas seguramente merecerían un peso mayor en el Plan de Recuperación, aunque en muchos casos deberían financiarse con préstamos en vez de con subvenciones y las inversiones deberían recuperarse mediante subidas de tasas o tarifas.

⁴ Véase https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/OECD_study_en.htm y <https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Country%20fact%20sheet%20-%20SPAIN.pdf>

C6. Movilidad sostenible, segura y conectada

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052121-Componente6.pdf>

Objetivos: Reequilibrar el reparto modal del transporte hacia modos más sostenibles, desviando tráfico de pasajeros y mercancías desde la carretera al ferrocarril. Reducir el peso del sector del transporte en las emisiones contaminantes. Avanzar en el desarrollo de los corredores europeos, mejorar la logística y la intermodalidad del transporte, así como la digitalización y sostenibilidad del transporte de mercancías.

Impacto económico esperado: Incremento del PIB de 9.400 M€ y creación de 130.300 empleos.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>
<i>I.1: Corredores europeos</i>	<i>2.987</i>	<i>15</i>	<i>136</i>	<i>817</i>	<i>917</i>	<i>636</i>	<i>379</i>	<i>89</i>
<i>I.2: Red Transeuropea de Transporte. Otras actuaciones</i>	<i>1.905</i>	<i>3</i>	<i>83</i>	<i>582</i>	<i>658</i>	<i>33</i>	<i>139</i>	<i>108</i>
<i>I.3: Intermodalidad y logística</i>	<i>974</i>	<i>4</i>	<i>34</i>	<i>223</i>	<i>332</i>	<i>226</i>	<i>124</i>	<i>32</i>
<i>I.4: Transporte sostenible y digital</i>	<i>800</i>	<i>0</i>	<i>186</i>	<i>260</i>	<i>215</i>	<i>140</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Total*</i>	<i>6.667</i>	<i>22</i>	<i>716</i>	<i>2.008</i>	<i>2.030</i>	<i>1.224</i>	<i>439</i>	<i>228</i>

1. INVERSIONES

• *I.1: Red nacional de transporte: corredores ferroviarios europeos*

Inversión directa gestionada por ADIF en los corredores ferroviarios que forman parte de la red básica transeuropea de transporte, en particular los llamados corredores atlántico y mediterráneo. Se incluye tanto la construcción de nuevas infraestructuras como la modernización y mejora de algunas ya existentes.

• *I.2: Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Otras actuaciones*

- Inversiones en las infraestructuras ferroviarias de la RTE-T no incluidas en los corredores de la red básica (1.010 millones)

- Inversiones en la Red de Carreteras del Estado relacionadas principalmente con la adecuación de túneles a la normativa europea, planes de acción contra el ruido, implementación de carriles BUS-VAO y mejora de la seguridad de los usuarios más vulnerables como peatones y ciclistas. (707 millones)

- Inversiones para el desarrollo del Cielo Único Europeo a través de ENAIRE (gestor de navegación aérea en España), relacionadas con la modernización de los sistemas de control de tráfico aéreo y de los sistemas de vigilancia, transformación digital y sistemas de información y comunicaciones. (107 millones)

- Transformación digital del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (50 millones)

- Gobernanza y gestión del Plan del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (28 millones)

• *I.3: Intermodalidad y logística*

Convenios con autoridades portuarias, ADIF y administraciones territoriales para ejecutar actuaciones de mejora de la cadena logística que, en buena medida, buscan potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril, mejorando su interconexión con otros medios de transporte.

- Inversión en *terminales intermodales* que permiten el trasvase de mercancías del ferrocarril al transporte por carretera o a la inversa (222 millones)
- Mejora del acceso ferroviario a los puertos (403 millones)
- Mejora de las instalaciones ferroviarias internas de los puertos (177 millones)
- Mejora de la sostenibilidad ambiental de las instalaciones portuarias, incluyendo abastecimiento y saneamiento de agua y mejora de la eficiencia energética (129 millones)
- Mejora de acceso por carretera a los puertos (43 millones)

• ***I.4: Programa de apoyo para un transporte sostenible y digital***

Instrumentos: Ayudas en concurrencia competitiva con porcentajes de cofinanciación de entre el 15 y el 30% para la digitalización y modernización del sector transporte y apoyo a los medios más sostenibles, en particular el ferrocarril. Incentivos ligados al ahorro de costes externos y transferencias directas a las CCAA.

Actuaciones previstas:

- Apoyo al transporte ferroviario de mercancías (245 millones), incluyendo mejora de cargaderos y terminales intermodales ferrocarril-carretera, modernización de material ferroviario para el transporte de mercancías.
- Apoyo al transporte por carretera (56 millones), incluyendo construcción de zonas de aparcamiento seguras e instalaciones de reabastecimiento de combustibles alternativos para vehículos pesados.
- Apoyo al transporte marítimo y aéreo (111 millones), apoyo al uso de combustibles alternativos
- Digitalización del transporte de viajeros (267 millones), ayudas gestionadas en su mayor parte por las CCAA.
- *Eco-incentivos* en función del ahorro unitario (euros por tonelada-km) de costes externos generados por el transporte ferroviario y marítimo con respecto al transporte por carretera. En el caso del sector ferroviario, se canalizará directamente a través de las empresas que prestan los servicios de transporte (ayudas a la oferta). En el caso de los ecoincentivos marítimos, será una ayuda a la demanda, dirigida a los usuarios de los servicios de transporte marítimo de carga rodada que demuestren un ahorro de costes externos. (120 millones).

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1 Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada***

Tras elaborar un “documento para el debate” a lo largo del primer trimestre de 2021, se presentará en el Congreso, Senado y Consejo de Ministros y finalmente se espera que se produzca su aprobación definitiva mediante acuerdo de Consejo de Ministros

“La EMSSyC supone una reforma importante de las políticas de transporte y movilidad de nuestro país, que se caracteriza por un nuevo enfoque de las actuaciones realizadas en transporte, movilidad e infraestructuras. Así, una vez alcanzado en España un stock de infraestructuras de transporte importante a nivel europeo, el enfoque varía de una visión meramente inversora a un enfoque basado en la movilidad cotidiana de sus ciudadanos, la sostenibilidad ambiental del transporte y la digitalización del mismo, frente a la construcción de infraestructuras. No obstante, se mantendrá el impulso inversor necesario y adecuado a nuestras posibilidades como país para completar, adecuar y modernizar nuestro stock de infraestructuras.” (p. 11)

• ***R.2: Estrategia Indicativa Ferroviaria***

- El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana está elaborando la Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria, que será el principal instrumento de planificación ferroviaria del Ministerio para los próximos años. El objetivo central es dar al ferrocarril el protagonismo en el cambio modal, mejorando la red para evitar su descapitalización y aumentar la fiabilidad, el confort y la seguridad del transporte ferroviario, primando la eficiencia y

utilizando la evaluación ex ante y ex post de los proyectos de inversión, de forma que los retornos sociales y económicos justifiquen las inversiones que hayan de acometerse.

- En la reforma se pone el énfasis en la interoperabilidad de la red, especialmente en los corredores de la red transeuropea, y la potenciación de la intermodalidad, el impulso del tráfico ferroviario de mercancías, desarrollando nuevas fórmulas de gestión y explotación. Potenciación de la seguridad y fomento de la digitalización del transporte y la innovación para garantizar una movilidad conectada. Incremento de la eficiencia energética del sistema ferroviario.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Algunos aspectos de las estimaciones de impacto podrían ser discutibles, incluyendo los multiplicadores utilizados. Otras líneas de inversión tendrían efectos similares. No sabemos cuál es la aportación incremental de esta política frente al contrafactual.
- Lo que importa son los costes generalizados. La apuesta por mercancías parece razonable, pero habría que privatizar RENFE Mercancías y dejar que las empresas privadas ferroviarias de mercancías compitan en igualdad de condiciones (véase [Llevat y Llobet](#)). Esa competencia en el transporte de mercancías, la internalización de las externalidades en los precios de los distintos modos de transporte, e inversiones públicas evaluadas con los nuevos precios, facilitarían el cambio modal con un nuevo equilibrio más cercano al óptimo, en el que previsiblemente el ferrocarril obtendría una mayor participación en la distribución modal del tráfico de mercancías.
- En viajeros, dichas inversiones no son socialmente rentables. En el apartado b (Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la inversión) de la CR 2 se cita el *Spending Review* de Infraestructuras para señalar que los costes de construcción de las infraestructuras de alta velocidad en España son bajos, asociándolos a que España cuenta con unos altos niveles de eficiencia contrastados en la construcción de infraestructuras ferroviarias, y omitiendo que la densidad de población en España es muy baja (lo que abarata costes) y que los trazados más complicados de los proyectos pendientes suponen costes medios mucho más elevados. Además, también se omite que el análisis coste-beneficio de la AIReF arrojó una rentabilidad social negativa en toda la red, excepto para el Madrid-Sevilla que se estimó como mínima, aunque empleando supuestos muy favorables. Otras evaluaciones previas como la de [Betancor y Llobet](#) mostraron una rentabilidad social negativa en todos los corredores y unos resultados financieros muy negativos, hasta el punto de no cubrir los costes variables con ingresos de explotación en el corredor norte.
- Se dice que se pretende variar desde una visión meramente inversora basada en la construcción de infraestructuras a un enfoque basado en la movilidad cotidiana de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental del transporte y la digitalización del mismo, pero lo cierto es que el Plan cubre las actuaciones inversoras clásicas en este ámbito. La parte más novedosa es la introducción del ECOINCENTIVO a la oferta y demanda (con un crédito asignado de 120 millones de €) mediante concurrencia de las empresas del sector. No se ofrecen detalles para saber cómo se va a realizar la valoración de ahorro de costes externos ni la implementación práctica del sistema.

C7. Despliegue e integración de energías renovables

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente7.pdf>

Objetivos: Contribuir a alcanzar en 2030 un 74% de penetración de energías renovables en el ámbito eléctrico (supone un incremento de aproximadamente 60 GW de capacidad de generación eléctrica) y un 42% sobre el consumo energético final. Desarrollo de generación de energías renovables eléctricas, impulso a la generación renovable integrada en los sectores de edificación, industrial y del transporte, adecuada integración territorial y ambiental de las renovables, promoción de las energías renovables térmicas, impulso a la cadena de valor industrial, reducción de la factura energética de los consumidores y mejora de la competitividad de todos los sectores económicos.

Impacto económico y ambiental esperado: Reducción de la dependencia energética del exterior, menor importación de combustibles fósiles y mayor eficiencia energética, movilización de inversiones con efecto expansivo en la economía, aumento del PIB derivado del incremento de inversiones, creación de entre 107.000 y 135.000 empleos netos a lo largo de la próxima década, aumento de la competitividad en las empresas gracias a la reducción de costes, aumento de la renta para colectivos vulnerables e incidencia positiva en términos de salud gracias a la mejora de la calidad del aire

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
R.3: Desarrollo de las comunidades energéticas	100	0	60	20	20
I.1: Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en procesos productivos	2.365	0	1.490	435	440
I.2: Energía sostenible en las islas	700	0	350	175	175
Total	3.165	0	1.900	630	635

1. INVERSIONES

• I.1: Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en procesos productivos.

Programas de ayuda a la inversión inicial (CAPEX) que podrán ser convocatorias por concurrencia competitiva o convocatorias simples (en la que la ayuda se asigna por orden de entrada de las solicitudes). Las convocatorias podrán ser realizadas por las CCAA o a nivel estatal cuando sean proyectos supraautonómicos o con carácter singular. Inversión directa por parte del IDAE en términos y condiciones de mercado en nuevas iniciativas, estudios de prefactibilidad y mecanismos para la formación y capacitación de profesionales.

Actuaciones contempladas:

- Líneas de ayuda al autoconsumo eléctrico.
- Proyectos de carácter innovador, como aquellos que optimicen la integración ambiental y territorial de las renovables o aquellos que cuenten con participación ciudadana.
- Impulso de energías renovables eléctricas y térmicas en el sector agrícola.
- Uso de renovables destinadas a la climatización y necesidades térmicas de los sectores residencial y servicios
- Incorporación de renovables térmicas para sustituir a combustibles fósiles en aplicaciones industriales.
- Impulso a instalaciones renovables innovadoras por su integración en territorio, entorno ambiental, participación social o actividades de formación y sensibilización asociadas.
- Despliegue de instalaciones híbridas en tierra conectadas a red.

- Proyectos piloto de renovables marinas, con la posibilidad de incluir actuaciones en las instalaciones portuarias.
- Desarrollo de la bioenergía y de su cadena de valor
- Repotenciación, mejora y renovación de proyectos renovables

• ***1.2: Energía sostenible en las islas***

Se prevé invertir 700 millones en convocatorias de ayudas a la inversión inicial (CAPEX) realizadas por cada CCAA, complementadas con varias líneas de inversión pública en proyectos de redes inteligentes, almacenamiento y proyectos integrales incluidos en el programa “Clean Energy for EU Islands”. El 20% de la inversión irá dirigido a fomentar tecnologías inteligentes en las islas. Se desarrollarán programas de dinamización, información y formación y se promoverá la creación de oficinas de transición energética.

Actuaciones contempladas:

- Programas de ayuda para nuevas instalaciones renovables, y, en particular, aquellas que puedan aportar garantía de potencia, establezcan la frecuencia y arranque autónomo, proyectos singulares y energía sostenible en las islas.
- Programa de ayudas para “Smart Islands” para el desarrollo de proyectos que promuevan la integración de sistemas inteligentes.
- Ayudas para proyectos sostenibles de generación renovable con almacenamiento.
- Inversiones públicas que se realizarán por el IDAE a través de acuerdos de colaboración con sociedades públicas o privadas para el desarrollo de proyectos innovadores, principalmente en baterías, aunque también se incluye hidrógeno y no se descartan otras tecnologías emergentes o actuaciones aisladas de bombeo.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1: Marco normativo para el fomento de generación renovable***

Modificaciones normativas y nuevos desarrollos para generar un marco normativo transparente y estable que genere certidumbre y permita aumentar la presencia de las energías renovables en el consumo energético nacional fomentando la inversión privada y eliminando barreras al despliegue de renovables. Las bases de esta reforma se enmarcan en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

El objetivo es permitir un arranque anticipado de las inversiones en los primeros años de la década en línea con las necesidades de reactivación económica, a la vez que ofrecer un marco claro y estable en el medio y largo plazo. Este marco ha de englobar el sistema retributivo a la generación con fuentes renovables, la regulación del acceso y conexión a red y su optimización mediante la hibridación entre tecnologías, incluido el almacenamiento, así como facilitar la tramitación de proyectos. Por otro lado, el impulso de la integración de las energías renovables térmicas y eléctricas en la edificación necesita la adaptación de la normativa existente.

• ***R.2: Estrategia Nacional de Autoconsumo***

Su objetivo es proporcionar un marco claro para los distintos actores, tanto públicos como privados para el impulso de las instalaciones de autoconsumo tanto en los sectores industriales, de servicios o agrícola, como en el sector residencial.

Se realizará un estudio del potencial de desarrollo del autoconsumo a nivel teórico y técnico (superficie disponible, demanda, percepción de los actores) lo que permitirá cuantificar los objetivos a cumplir. En la Estrategia, se identificarán las principales barreras al despliegue del autoconsumo y se establecerá las medidas a desarrollar, en ámbitos que pueden incluir el normativo, organizativo, de coordinación entre distintas administraciones públicas, de información y sensibilización, u otras. Se establecerá un grupo de trabajo con las Entidades Locales para la realización de una guía de las mejores prácticas de autoconsumo en los ayuntamientos y se publicarán guías técnicas y material divulgativo.

- **R.3: Desarrollo de las comunidades energéticas**

Se prevé destinar 100 millones de euros para implantar proyectos piloto de comunidades energéticas⁵ (1,5 millones el proyecto) y contratar más de 100 expertos a tiempo parcial, desarrollar los materiales necesarios hacer estudios de viabilidad (40.000€ el estudio), además de contratar un dinamizador por CCAA a tiempo parcial.

Actuaciones contempladas: facilitar el desarrollo de proyectos concretos e incentivar la participación en la gestación y formación de comunidades energéticas o basados en la participación ciudadana, mediante cursos de formación, prestación de asistencia técnica tanto de dinamización y empoderamiento de las comunidades como de consultoría técnica para el impulso de proyectos concretos. Promocionar proyectos de demostración con diversidad geográfica, tecnológica y social para detectar barreras de entrada al mercado o validar modelos de negocio y posibles innovaciones.

- **R.4: Marco para la innovación y desarrollo tecnológico de las energías renovables**

Marco estratégico para el desarrollo de renovables innovadoras, a través de prototipos, proyectos de innovación y precomerciales, principalmente en las tecnologías de la energía eólica marina y otras energías del mar (existe potencial sinergia con la industria siderúrgica y naval) y el biogás procedente de residuos ganaderos y agroindustriales, residuos municipales y lodos de depuradora. Para avanzar en su desarrollo tecnológico, se prevé aprobar sendas hojas de ruta.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Pese a su elevada dotación económica, la línea I.1 no se desglosa por tipos de gasto, lo que dificulta su valoración. Aparentemente, se van a dedicar muchos recursos a subvencionar el autoconsumo, lo que no parece justificado, a diferencia, por ejemplo, de un proyecto piloto de renovables marinas con alto riesgo de innovación. Hubiese sido conveniente un desglose de inversiones entre los muy distintos paquetes de actuación contemplados en esta línea.
- En general (y en relación también con otros componentes) se prevé que el IDAE se convierte en una herramienta de enormes dimensiones. Es una inversión muy considerable pero no hay detalle sobre qué tipos de inversiones recibirán más fondos, solo se hace un largo listado de las posibles inversiones. Sí que señala que se va a comenzar por autoconsumo.
- Entre las líneas se habla de “Impulso a la renovación de proyectos cercanos a su obsolescencia para evitar la pérdida de capacidad renovable y poner en valor el ciclo de vida completo de las renovables”. Podría ser cuestionable esa ayuda a la inversión cuando justamente, al estar en zonas con mejor recurso eólico, son instalaciones que gozan de mejor retorno de la inversión en repotenciación. Ya se están produciendo repotenciaciones de parques en varias zonas (Galicia, Navarra, ...). Sí sería conveniente tratar los posibles obstáculos administrativos y regulatorios a la repotenciación.
- Se prevé que sea la tecnología solar la que tenga mayor despliegue en las islas por su carácter modular y el elevado recurso en los archipiélagos balear y canario. Eso no es lo previsible en Canarias, donde solo el autoconsumo puede jugar un papel, pero no plantas centralizadas dadas las condiciones orográficas y de protección de espacios naturales. En la línea I.2 se concentran todas las actuaciones en territorios insulares, incluido el almacenamiento.
- En las comunidades energéticas se prevé un elevado número de proyectos piloto y de contratación de expertos para informes. Pero aún falta el desarrollo regulatorio de esta figura, que es nueva en la normativa europea.

⁵ <https://comunidadesenergetic.org/que-es-comunidad-energetica/>

C8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente8.pdf>

Objetivos: Asegurar la transformación del sistema energético para garantizar que sea flexible, robusto y resiliente, de modo que pueda estar basado fundamentalmente en energías renovables.

Objetivos específicos: Despliegue de tecnologías de almacenamiento, despliegue y actualización de la red de distribución, impulso de nuevos mecanismos de flexibilidad, aceleración de innovación, impulso de sistemas de medida en tiempo real.

Impacto económico esperado: Incremento del PIB de 16.500-25.700 M€ (de acuerdo con los datos del PNIEC referentes al despliegue de redes inteligentes) y creación de 46.000 empleos directos al año en 2030 (asociados a inversiones en redes y electrificación procedente del PNIEC).

Inversión total prevista con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
<i>I.1: Despliegue del almacenamiento energético</i>	684	0	107	289	288
<i>I.2: Digitalización de las redes</i>	525	0	227	148	150
<i>I.3. Nuevos modelos de negocio en la transición energética</i>	156	0	33	62	61
<i>Total - Financiación del plan (millones de euros)</i>	1.365	0	367	499	499

1. INVERSIONES

Instrumentos: Convocatorias de ayudas por concurrencia competitiva u orden de entrada, convenios y otros mecanismos de colaboración público-privada, inversión pública directa a través del IDAE, incluyendo entradas directas en el capital de empresas existentes o nuevas y la creación de fondos especializados de inversión, mecanismos para la formación y capacitación.

• I.1: Despliegue del almacenamiento energético

Iniciativas de apoyo e inversión para el desarrollo del almacenamiento a través de sistemas de bombeo o baterías, incluyendo

- Apoyo del almacenamiento a gran escala.
- Impulso del almacenamiento detrás del contador⁶ (esto es, por parte de los usuarios en vez de los proveedores de energía) e integrado sectorialmente. Ayudas a la inversión inicial en instalaciones de autoconsumo y mecanismos para la formación y capacitación de profesionales.
- Creación de un clúster verde para el desarrollo tecnológico e industrial del almacenamiento en España.

• I.2: Digitalización de las redes

Apoyo para acelerar la inversión en la digitalización de las redes de distribución de cara a su adecuación a una situación cambiante en la que las energías renovables tendrán una presencia creciente, lo que plantea algunos problemas técnicos desde el punto de vista de la gestión del sistema. El apoyo a estas inversiones se canalizará a través de la CNMC, entidad encargada de la retribución de las distribuidoras.

• I.3. Nuevos modelos de negocio en la transición energética

Inversiones y mecanismos de apoyo dirigidos al impulso de nuevos modelos de negocio para la transición energética, incluyendo

- Apoyo a la implantación de *agregadores de demanda*⁷ en el mercado eléctrico nacional. A estos efectos, se promoverá la instalación, entre otros, de equipos de medida en tiempo real, centros de control y comunicación y plataformas de agregación.
- Despliegue del almacenamiento a lo largo de toda la cadena de valor.

⁶ Véase <https://ee-ip.org/es/article/sistemas-de-almacenamiento-de-energia-detras-del-contador-1488>

⁷ Véase <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/9582858/12/18/Que-es-un-agregador-de-demanda-electrica.html>

- Apoyo a proyectos de gestión de demanda en distintos perfiles de consumidores (gran industria, pymes, comunidades de energías renovables/comunidades ciudadanas de energía, etc..).
- Ayudas para llevar a cabo bancos de pruebas regulatorios
- Apoyo a start-ups o iniciativas innovadoras en el ámbito energético.

2. PRINCIPALES REFORMAS

- ***R.1: Marco habilitador para la integración de renovables en el sistema energético: redes, almacenamiento e infraestructuras.***

A desarrollar antes del primer trimestre de 2021. Esta reforma contempla modificaciones normativas, para facilitar la integración de renovables en el sistema energético, mediante el despliegue del almacenamiento energético, la digitalización de redes, o la introducción de nuevas figuras que aporten flexibilidad en la generación y la demanda de energía en el sistema energético. Entre estas reformas se incluye la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el PNIEC, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo y el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

- ***R.2: Estrategia de almacenamiento energético y adaptación del marco regulatorio para el despliegue del almacenamiento***

Aprobación durante el primer trimestre de 2021. Elaboración, aprobación y despliegue del marco normativo y estratégico para analizar las oportunidades que presenta el almacenamiento energético, realizando un análisis de los principales retos, para, a partir de estos, proponer medidas y líneas de acción para asegurar su despliegue efectivo. Incluye la incorporación del almacenamiento al marco regulatorio nacional y la adecuación del mismo a esta figura.

- ***R.3: Desarrollo del marco normativo para la agregación, gestión de la demanda y servicios de flexibilidad***

Desarrollo del marco normativo que regula la agregación y la gestión de la demanda eléctrica y los servicios de flexibilidad

- ***R.4: Sandboxes o bancos de pruebas regulatorios***

Aprobación del RD de desarrollo de *sandboxes* regulatorios, durante el primer trimestre de 2022 para la convocatoria de ayudas entre 2021-23. Este instrumento permite introducir de forma controlada novedades, excepciones o salvaguardias regulatorias que contribuyan a facilitar la investigación e innovación en el sector.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Las estimaciones de impacto sobre PIB y empleo se remiten en su conjunto al PNIEC, en el que tampoco se incluye una justificación clara de la traslación de la inversión a PIB y empleo, inversión que en dicho documento se considera exógena y adicional, y por tanto no desplaza inversión privada, ni se contempla la compra de bienes intermedios.
- No se ha considerado de forma independiente el impacto específico de cada una de las medidas y la periodificación del gasto propuesta tampoco se corresponde con un calendario de inversiones coherente con el desarrollo de proyectos. Los propios objetivos en sí mismos son bastante difusos, no estableciendo metas claras a medio y largo plazo.
- El papel del IDAE en el desarrollo de proyectos de almacenamiento, como agente referente para canalizar la inversión pública, debería limitarse a aquellos proyectos en los que el riesgo tecnológico no puede ser asumido por el mercado, como en el caso de las tecnologías de generación renovable o en su día la cogeneración.
- Falta cuantificación del impacto ambiental de las medidas propuestas. Falta el desarrollo del análisis de las implicaciones de uso de materiales potencialmente contaminantes en su fabricación, así como la gestión de residuos y el reciclaje de los mismos.

- Falta de detalle respecto de los mecanismos y marcos de apoyo económico a implementar pues su definición ha quedado para fases posteriores.
- Se consideran unos costes no realistas para los proyectos de almacenamiento, p.ej. el coste real de los proyectos de bombeo está muy por encima de lo considerado en el documento. Adicionalmente el desarrollo de estos proyectos requiere largos períodos de construcción.
- La recién aprobada Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica establece que las nuevas concesiones hidráulicas que se otorguen tendrán como prioridad la integración de renovables en el sistema eléctrico. En todo lo relacionado con las concesiones y los momentos de reversión a las AAPP al término de 75 años, como máximo, no se dispone de buena información. Más allá de la información parcial que pueda existir en las webs de las confederaciones hidrográficas, sería bueno que el MITECO recopilase y publicase en algún sitio accesible las fechas de reversión y la información sobre los nuevos procesos de subastas sobre las mismas, máxime cuando en pocos años comenzarán a caducar buena parte de las concesiones existentes.
- Hay disparidad de opiniones sobre la conveniencia de destinar fondos del Plan a la digitalización de las redes de distribución eléctrica. Algunos miembros del grupo argumentan que la digitalización genera efectos externos que justificarían una subvención, mientras que otros consideran que bastaría con la retribución habitual de los activos de red reconocidos en la base de activos regulatorios.

C9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente9.pdf>

Objetivos: posicionar a España como referente tecnológico en producción y aprovechamiento del hidrógeno renovable, creando cadenas de valor innovadoras de pymes y centros de innovación que deberán integrarse en la cadena de valor europea mediante su participación en iniciativas comunitarias.

Impacto económico esperado: No hay valoración en términos de PIB o empleo. La sustitución del 25% de las 500.000 t/año de hidrógeno consumidas actualmente en España permitiría una reducción de en torno a 1,125 millones de toneladas de CO₂/año (un 1% del objetivo total de reducción de emisiones de CO₂ para 2030 con respecto a 2017).

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Hidrógeno renovable	1.555	0	400	555	600
Total	1.555	0	400	555	600

1. INVERSIONES

Instrumentos:

- Subvenciones competitivas a proyectos solventes, muchos ya identificados mediante dos Manifestaciones de Interés. Las subvenciones irían dirigidas a fabricantes y ensambladores de equipos y componentes relacionados con la producción, transporte, almacenamiento y transformación de hidrógeno (generalmente PYMEs) y centros tecnológicos; promotores de proyectos de generación eléctrica con energías renovables; empresas de ingeniería, industria consumidora de hidrógeno y empresas en general de la cadena de valor del hidrógeno renovable.
- Se contempla la opción de realizar inversiones directas por parte de IDAE como empresa pública en términos y condiciones de mercado, que podrán consistir en entradas directas en el capital social de empresas o agrupaciones de empresas ya existentes o de nueva creación o en la creación o participación en instrumentos financieros como fondos de inversión o fondos de venture capital que a su vez inviertan en proyectos.
- Se contempla asignar una parte del presupuesto a actuaciones de asistencia técnica, mediante contratos de servicio o de asistencias técnicas externas o contratación temporal de nuevo personal.

Actuaciones contempladas:

- Apoyo a PYMEs y centros tecnológicos para mejorar sus capacidades productivas y promover la transferencia tecnológica. Se incluye la construcción de instalaciones y equipos vinculados a la I+D+i así como la mejora de las instalaciones y la adquisición de equipos de fabricación de equipos y componentes o el desarrollo de mejores equipos que permitan reducir costes.
- Creación de un clúster de hidrógeno renovable para la integración sectorial que concentre espacialmente la producción, transformación y consumo a gran escala desplazando materias fósiles. Se situará en un polo industrial en los que se localizan los principales consumidores de hidrógeno. Gobernanza a través de una colaboración público-privada (con el IDAE y el CNH2). Se construirá un electrolizador de alta capacidad para suministro directo a consumidores industriales locales.

- Proyectos singulares pioneros que permitan la introducción del hidrógeno renovable, entre otros, en otros polos industriales distintos al incluido en el clúster y en sistemas energéticos aislados, así como la integración del suministro de hidrógeno renovable en el transporte, la generación eléctrica y los usos térmicos.
- Actuaciones de apoyo para integrar la cadena de valor nacional en la cadena de valor comunitaria.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• R.1: Hoja de ruta del hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable

La hoja de ruta ya ha sido aprobada por el Consejo de Ministros. En ella se plantean objetivos para 2030 incluyendo la instalación de 4 GW de electrolizadores, un peso mínimo del 25% del hidrógeno renovable en el consumo total de este gas, un parque de al menos 5.000 vehículos propulsados por hidrógeno.

Se prevé introducir un sistema de garantías de origen para la certificación del origen renovable del hidrógeno. (contemplado en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética).

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Se pone el énfasis en la necesidad de aumentar la utilización de electrolizadores en fábricas, lo que es correcto. Con los actuales costes de producción es inviable el desarrollo de estos proyectos en condiciones de mercado. También debe tenerse en cuenta que el apoyo de las políticas que logre la reducción de costes necesaria para hacer rentable el uso del hidrógeno no sólo depende del aprovechamiento de posibles economías de escala en su producción, también ha de favorecerse un aumento de la demanda, que va más allá de la de España. La coordinación e integración de los distintos planes nacionales de desarrollo del hidrógeno es clave.
- No hay aún una asignación por componentes generales de la inversión prevista, aunque es de suponer que fundamentalmente irá dirigida a activos fijos (infraestructuras de producción) y, en mucho menor medida, a activos intangibles y humanos. Se prevé comenzar con la convocatoria de ayudas en el cuarto trimestre de 2021, por lo que parece difícil ajustarse a la periodificación prevista. De hecho, está prevista la posibilidad de que la ejecución del clúster y de aquellos proyectos con mayor tamaño, se extienda hasta 2026.
- Es importante señalar que no se prevé sacar convocatorias/instrumentos nacionales con apoyo directo a la explotación (sobre el OPEX), por lo que se plantea la posibilidad de poder coordinar que los apoyos a la explotación de los proyectos se canalicen vía otros fondos europeos. Eso podría apoyar la comercialización de algunos proyectos en los primeros años.
- Tiene sentido concentrar esfuerzos en estos primeros años en aquellos proyectos donde el caso de uso está muy definido y supone un desplazamiento del hidrógeno gris que ya se utiliza (fertilizantes, industria petroquímica, etc.). Los desarrollos a medio y largo plazo están sujetos a una considerable incertidumbre tecnológica. Por ello, objetivos como los de la red de hidrogeneras parecen ahora mismo poco realistas. Hay que recordar la gran potencia de energía renovable y el elevado consumo de agua que se requeriría para la producción de hidrógeno que permitiese el desplazamiento del gas en sectores industriales no electrificables y para el transporte.

C10. Estrategia de Transición Justa

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente10.pdf>

Objetivos: Minimizar el impacto del cese de actividades como la minería del carbón, las centrales térmicas de carbón o las centrales nucleares conforme se vaya acordando su cierre, lo que afecta especialmente a ciertas regiones. El componente va dirigido a respaldar a las personas que entren en desempleo por estas razones.

Impacto económico esperado: No cuantificado.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Inversiones en Transición Justa	300	0	90	110	100
Total	300	0	90	110	100

1. INVERSIONES

• I.1: Puesta en marcha de convenios de transición justa en zonas de transición energética

- *Instrumentos:* subvenciones directas a las CCAA; convocatorias y asesoramiento del nuevo Instituto de Transición Justa para la preparación de proyectos para otros componentes del Plan de Recuperación; gestión de proyectos desde Ciuden; apoyo de entidades colaboradoras para el caso del plan de apoyo a la recualificación profesional e inserción laboral de los trabajadores.

Actuaciones previstas:

- *Restauración ambiental de las zonas degradadas por la minería o actividades relacionadas con la generación con carbón,* incluyendo descontaminación de aguas y suelos, y desmantelamiento de instalaciones. (150 millones) Se busca generar empleo a corto plazo para trabajadores afectados directa e indirectamente y culminar el proceso de reestructuración y cierre de la minería del carbón en España.

- *Apoyo a las administraciones locales en la realización de proyectos de infraestructuras,* soluciones tecnológicas y nuevos modelos de servicios que contribuyan al mantenimiento de la actividad en estas zonas (100 millones). Además de la financiación directa de proyectos, se ofrecerá apoyo técnico a estas administraciones para preparar propuestas para otros componentes del Plan de Recuperación.

- *Proyectos de almacenamiento de energía y eficiencia energética* (30 millones): se articula a través de dos proyectos de la Ciuden (Fundación Ciudad de la Energía, situada en Ponferrada). Uno de ellos es el llamado *valle del hidrógeno*, en El Bierzo.

- *Plan de recualificación profesional e inserción laboral de trabajadores afectados* (20 millones). Se centrará en la formación en instalación y mantenimiento de energías renovables, rehabilitación energética y restauración medioambiental. El objetivo es ofrecer atención para la búsqueda de empleo y recualificación a al menos 4.000 personas.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• *R.1: Puesta en marcha de convenios de transición justa con los territorios afectados y creación del Instituto para la Transición Justa* a partir del anterior Instituto para la Reconversión de la Minería del Carbón. El Instituto coordinará el proceso de transición energética buscando minimizar el impacto negativo sobre el empleo y la despoblación de los territorios afectados.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• El componente se inserta en la estrategia de transición justa, auspiciada desde la Comisión Europea. La experiencia pasada no parece haber mostrado grandes efectos de los fondos para la reconversión de las comarcas mineras. No hay una reflexión sobre los efectos de los fondos utilizados en el pasado, lo que permitiría extraer conclusiones útiles para esta estrategia.

C11. Modernización de las Administraciones públicas

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente11.pdf>

Objetivos: Modernización del sector público, mediante su digitalización para mejorar la accesibilidad de los servicios públicos y reducir los plazos y costes de los trámites administrativos, la renovación de sus instalaciones y equipamiento con principios de eficiencia energética, la mejora de sus procesos y procedimientos y la capacitación de sus empleados, el reforzamiento del marco de evaluación de las políticas públicas y la mejora de la transparencia.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2021	2022	2023	2024	2025	2026
C11.I1 Modernización de la Administración General del Estado	960	336	388	236			
C11.I2 Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado	1205	250	531	424			
C11.I3 Impulso de la Transformación Digital y la Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Comunidades Autónomas y Entidades locales	1000	240	382	378			
C11.I4 Transición Energética en la Administración General del Estado	1070	1070					
C11.I5 Transformación de la Administración para la Ejecución del PRR	80	13	14	14	13	13	13
<i>Total</i>	4315	1909	1315	1052	13	13	13

1. INVERSIONES

• I.1: Modernización de la Administración General del Estado

Mejora y modernización de las infraestructuras tecnológicas de las AAPP, desarrollo y mejora de aplicaciones informáticas para la prestación digital de servicios públicos y la realización de trámites administrativos, incluyendo la tramitación de ayudas y subvenciones o expedientes de contratación, además del establecimiento de un Centro de Operaciones de Ciberseguridad para toda la administración general del Estado

• I.2: Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado

Transformación digital de distintos sectores: a) Sanidad (170 millones), b) Administración de Justicia (410 millones), c) Empleo, incluyendo las políticas activas (170 millones), d) Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (215 millones), e) Plan de Digitalización Consular (110 millones), y f) actuaciones en el ámbito de la Seguridad y Defensa, incluyendo el CNI, y en agricultura y consumo (130 millones).

• I.3: Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de las CCAA y las EELL

Actuaciones: las mismas que en I.1 y I.2, esta vez fundamentalmente a nivel de CCAA y CCLL. Se destinarán 30 millones al Ministerio, 579 a las CCAA y 391 a las corporaciones locales.

• I.4: Plan de Transición Energética en la Administración General del Estado

Renovación energética de edificios e infraestructuras para promover el ahorro y la eficiencia energética, introducción de sistemas de autoconsumo de energías renovables en instalaciones públicas en sustitución de combustibles fósiles. Para más detalles, véase el componente C2. Actuaciones de movilidad sostenible, incluyendo la renovación de las flotas públicas con vehículos no contaminantes y la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos.

• I.5: Transformación de la Administración para la Ejecución del PRR

Actuaciones: a) desarrollo e implementación de un sistema específico de información y gestión

del Plan, b) creación de portales web para trasladar la información relevante a empresas, administraciones, centros de investigación y otros beneficiarios del Plan, c) creación de nuevas unidades administrativas de carácter temporal para la gestión del Plan, d) actividades de formación específica.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1: Reforma para la modernización y digitalización de la Administración.**

- Actuaciones previstas en materia de *empleo público*: Medidas para reducir la temporalidad, incluyendo aceleración de los procesos de estabilización de empleo a través de la inclusión de las plazas relevantes en la oferta de empleo público. Reforma de la Ley de Función Pública para regular la carrera profesional y la figura del directivo público profesional. Programas de capacitación digital y de captación de talento.

- *Transparencia*: Aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley 9/2013 de transparencia y ampliación del Portal de Transparencia, entre otras iniciativas previstas.

- *Evaluación*: se aprobará una ley de evaluación de políticas públicas para implantar “la evaluación sistemática de las políticas públicas” y crear “un organismo con un alto grado de autonomía” (p. 18), posiblemente una agencia estatal. Se nombrará a un responsable de evaluación en cada ministerio y se regularán las obligaciones de suministro de información y los mecanismos de recogida de datos para la evaluación, entre otras cuestiones.

- *Refuerzo de la cooperación interterritorial*: Reforma de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público. Se propone la creación de un secretariado permanente de la Conferencia de Presidentes, regular con precisión los procedimientos de toma de decisiones de las Conferencias Sectoriales e incorporar a la Federación Española de Municipios y Provincias a aquellas conferencias sectoriales que traten asuntos de interés local.

- Reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, con la aprobación de la Ley del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y de los Municipios en Riesgo de Despoblamiento,

- Reforma del Modelo de Gobernanza TIC y de la cooperación interadministrativa, con los cambios normativos y de organización necesarios

• **R2: Impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia**

Adaptación y mejora de la Administración de Justicia, para incorporar la transición ecológica y la digitalización y hacerla más accesible y eficiente, mejorando la economía, y apoyando en la política contra la despoblación. Se prevé aprobar nuevas normas que incluirán medidas de agilización procesal, incluyendo la tramitación digital de los procedimientos judiciales, la introducción de tribunales de instancia en sustitución de los juzgados unipersonales y la transformación de los juzgados de paz en oficinas de justicia con más competencias, así como la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para introducir un nuevo modelo de proceso penal.

• **R3: Modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica**

Contempla, entre otras cosas, la creación de la Autoridad de Protección del Cliente Financiero, la mejora del marco institucional de resolución de entidades financieras, la reforma del Plan General de Contabilidad (PGC) y la reforma del Reglamento de Auditoría, con el fin de adaptar el marco contable y de auditoría a la normativa europea.

• **R4: Estrategia Nacional de Contratación Pública**

Sus objetivos incluyen mejorar el acceso de las pymes a la contratación pública, la profesionalización de los compradores públicos y la mejora de la seguridad jurídica, estableciendo criterios claros para la aplicación de la normativa. Se pondrá en marcha la Oficina Nacional de Evaluación, ya [creada](#) en octubre de 2015, para analizar la sostenibilidad financiera de contratos de concesiones de obras y de servicios públicos.

• **R5: Refuerzo de las capacidades administrativas para el diseño y ejecución del PRR.**

Medidas de simplificación y agilización administrativa para la gestión del Plan ya implementadas a través del Real Decreto-ley 36/2020 por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Las propuestas incluidas en este componente son muy genéricas y no especifican las medidas concretas a adoptar o las normas que habría que modificar y cómo habría que hacerlo. Algunas de las medidas propuestas ya están previstas en la normativa existente, que en ocasiones no se aplica debidamente.
- Algunas de las reformas planteadas comportan una multiplicación de órganos e instancias de dudosa utilidad que implicarán un aumento de la estructura administrativa y del gasto público.
- La digitalización, por sí sola, no mejora necesariamente la eficiencia y eficacia del servicio, ni la atención al ciudadano. Debe ir acompañada de un buen diseño de los servicios ofrecidos online, y los funcionarios deben tener las competencias adecuadas.
- Los trámites ex ante se deben agilizar, estableciendo a cambio comprobaciones ex post rigurosas y sanciones ante el incumplimiento.
- Las demoras en el pago de la Administración a sus proveedores no pueden permitirse, especialmente cuando estos son empresas pequeñas
- *Utilidad de las agencias y oficinas públicas*

Las Agencias Estatales, recuperadas en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, proporcionan un mecanismo para incorporar la figura de directivos públicos profesionales en agencias con autonomía respecto del poder político. En el presente componente se hace referencia al fortalecimiento del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas como agencia de evaluación de políticas y su “posible” transformación en Agencia Estatal, pero no se muestra una intención decidida de apostar por este carácter independiente, esencial para la tarea evaluadora. En la misma línea, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública es otro ejemplo de institución que debiera tener carácter autónomo

El Plan debería incorporar un estudio detallado de las capacidades que ha de tener el personal que precisará incorporar la Administración pública en los próximos años, así como definir, entre otros aspectos, la estrategia de selección de personal que se piensa seguir, esencial para cumplir con los objetivos de capacitación en las nuevas tecnologías que se pretende implantar con generalidad.

Profesionalizar los directivos públicos es esencial para aumentar la eficacia y la transparencia de la Administración. La figura del directivo público profesional no se ha desarrollado desde 2007, en que se aprobó en el Estatuto Básico del Empleado Público.

• *Insuficiencias en participación y transparencia*

A pesar de haber aprobado ya el IV Plan de Gobierno Abierto, el cauce de comunicación con los distintos ministerios es una única dirección de correo electrónico de “Quejas y Sugerencias”.

Los planes de mejora de la participación a través de la creación de una plataforma de participación ciudadana (lo que se menciona en R1, como compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto), no puede limitarse a la mejora tecnológica, sino que ha de venir acompañada de una cultura de interacción con la sociedad civil; la Administración pública no puede adoptar el papel de receptor pasivo de las propuestas ciudadanas.

Tan importante como la posible reforma de la Ley 19/2013 es implantar en la Administración pública una firme vocación por la Transparencia. Excepto por razones de seguridad nacional, ninguna agencia pública debe quedar excluida de su cumplimiento, o limitar la obligación de aportar informes auxiliares internos. La alta litigiosidad mantenida por distintos ministerios con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es injustificable.

Sería conveniente que la agencia que definitivamente se responsabilice de la evaluación de políticas públicas supervise el estricto cumplimiento de la Ley de Transparencia en lo relativo a las memorias de impacto normativo de las nuevas normas, de modo que contengan la información requerida: las consultas realizadas y los dictámenes solicitados y consultados para su elaboración, así como la incidencia que tiene sobre las normas ya existentes.

C12. Política Industrial España 2030

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente12.pdf>

Objetivos: Impulsar la modernización, la productividad y la competitividad de los sectores de industria y servicios, mediante la digitalización de la cadena de valor y la mejora de la eficiencia energética, con especial atención a los sectores clave en la transición ecológica y la transformación digital. Reforzar el peso de la industria en la economía española y aumentar la dimensión de las empresas industriales. Modernizar el sistema de gestión y tratamiento de residuos para favorecer la reutilización de materiales.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Espacios de datos sectoriales	400	0	0	100	300
I.2: Programa de impulso de la Competitividad y Sostenibilidad Industrial	2.532	0	341	1.327	863
I.3: Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular	850	0	500	300	50
Total	3.782	0	314	859	918

1. INVERSIONES

• **I.1: Espacios de datos sectoriales (contribución a proyectos tractores de digitalización de los sectores productivos estratégicos)**

El objetivo es impulsar la creación de espacios compartidos de datos en los principales sectores productivos que puedan servir de base para la digitalización de tales sectores o ser explotados mediante herramientas de análisis. Se prevé financiar 70 proyectos “demostradores” con una duración de hasta 4 años que exploren las posibilidades del intercambio de datos en los sectores agroalimentario, de la movilidad sostenible, de la salud y el comercio (el turismo se incluye en otro componente). En cada proyecto se prevé la participación de alrededor de 15 entidades que abarquen toda la cadena de valor.

• **I.2: Programa de impulso de la Competitividad y Sostenibilidad Industrial.**

- *Línea de apoyo a proyectos estratégicos para la transición industrial (PERTE).* (2.289 millones)
Apoyo, mediante inversiones directas o subvenciones y ayudas, a sectores industriales estratégicos con fuerte capacidad de arrastre. Se pretende involucrar a buena parte del sector y han de incluirse elementos de I+D y formación. Se trata de impulsar proyectos complejos por la existencia de fallos de mercado o una insuficiente iniciativa o capacidad de inversión por parte del sector privado que contribuyan a la transición verde y digital. Se utilizará una nueva figura de colaboración público-privada, los llamados PERTEs, que en buena medida están todavía por definir.

Destinado a los sectores de automoción, agroalimentario, salud, aeronáutico y naval y la industria electrónica, así como los sectores vinculados a la economía circular y las energías renovables. En algunos sectores parece haber ideas más concretas. En el caso del automóvil se habla de la fabricación de baterías y vehículos eléctricos, en el aeronáutico y naval del desarrollo de formas más limpias de propulsión, en renovables de la mejora de los equipos de generación y en la electrónica del desarrollo de capacidades para producir la próxima generación de procesadores.

- *Línea de apoyo a planes de innovación y sostenibilidad* (118 M€): proyectos de innovación relacionados con eficiencia energética, economía circular y eco-innovación, materiales y productos avanzados y mejora de los procesos de calidad y seguridad industrial.

- Línea de apoyo a proyectos con entidad propia de menor alcance para la implementación de la digitalización en procesos y organización de empresas industriales. (95 millones) Estos recursos se destinarán a plataformas de interconexión de la cadena de valor de la empresa, soluciones de IA, diseño y fabricación aditiva, robótica colaborativa y cognitiva, proyectos industriales de realidad aumentada, realidad virtual y visión artificial, sensorica, etc.

- Modernización del Centro Español de Metrología (16 millones) y modernización de polígonos industriales (13 millones), en colaboración con las CCAA.

• I.3: Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular.

Inversiones necesarias para el *fomento de la recogida separada de distintos tipos de residuos y su tratamiento diferenciado*.

- Implantación de nuevas recogidas separadas, especialmente bioresiduos, y mejora de las existentes (280 M€).
- Construcción de instalaciones específicas para el tratamiento de bioresiduos recogidos separadamente (96 M€).
- Construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente (191 M€)
- Inversiones relativas a instalaciones de recogida (puntos limpios), triaje y clasificación, mejora de las plantas de tratamiento mecánico-biológico y para la preparación del combustible sólido recuperado (24 M€).

Otras medidas

- Ayudas a administraciones públicas para el desarrollo de instrumentos de digitalización para la gestión medioambiental (100 M€) para, entre otros, garantizar una cadena de suministro de materiales segura y accesible, reduciendo la generación de residuos.
- Fomento de la economía circular en el ámbito de la empresa (158 M€). Serán ejecutadas por MITECO y por CCAA y EELL, una vez territorializada la línea.

Todas las medidas serán ejecutadas al menos en parte por las CCAA y las EELL previa territorialización en la conferencia sectorial.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• R.1: Estrategia española de impulso industrial

Se propone abordar el sector industrial de una manera integral, teniendo en cuenta las actividades de servicios directamente relacionadas con él. Para ello es necesario reformar la Ley de Industria, además de reforzar los mecanismos de coordinación entre la AGE y las CCAA, actualizar el sistema de calidad y seguridad industrial y revisar el régimen de infracciones y sanciones.

• R.2: Política de residuos e impulso a la economía circular.

Basada en la Estrategia de Economía Circular aprobada en junio de 2020 y en el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados y sus desarrollos normativos. La estrategia se implementa a través de planes de acción trienales. Se trata de reducir para 2030 un 30% del consumo nacional de materiales en relación con el PIB y la reducción de la generación de residuos en un 15% respecto a 2010, la reutilización de un 10% de los residuos municipales, la reducción de la generación de residuos alimentarios y la reducción de la emisión de CO₂ en el sector de los residuos por debajo de 10 millones de toneladas de CO₂eq.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El texto es poco preciso, especialmente en relación con I.2. No se concreta cómo operarán los PERTE, en qué invertirán algunos de ellos o los criterios de selección y priorización de los sectores. Tampoco se entra en detalles sobre el funcionamiento de los espacios sectoriales de datos o su posible utilidad.

C13. Impulso a la PYME

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente13.pdf>

Objetivos: Impulsar emprendimiento y crecimiento empresarial; facilitar transición digital e impulsar innovación; impulsar sector comercio y promover internacionalización.

Impacto económico esperado: Aumento del empleo y del potencial de crecimiento; mitigación de efectos de la crisis; reducción de vulnerabilidades y mayor cohesión social y territorial.

ACTUACIONES: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación 2021-2023

	Total	2020	2021	2022	2023
<i>I1:</i> Emprendimiento	368	0	106	135	127
<i>I2:</i> Crecimiento	498	0	117	183	198
<i>I3:</i> Digitalización e innovación	3.509	0	586	1.648	1.274
<i>I4:</i> Apoyo al comercio	318	0	72	123	123
<i>I5:</i> Internacionalización	201	0	23	78	101
TOTAL	4.894		904	2.168	1.823

1. PRINCIPALES REFORMAS

• *R1: Mejora de la regulación y del clima de negocios*

Se busca mejorar el marco de desarrollo de la actividad económica para facilitar la creación, crecimiento y, en su caso, la reestructuración o liquidación de empresas.

- *Nueva Ley de Creación y Crecimiento Empresarial:* Se simplificarán los trámites para la constitución de empresas, digitalizando el proceso, y se reducirá el capital mínimo exigible para la creación de una sociedad de responsabilidad limitada (actualmente 3.000 euros).

- Creación de una nueva *Conferencia sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios* para mejorar la coordinación regulatoria entre las distintas administraciones, facilitando así el desarrollo de la actividad empresarial en todo el país.

- Reforma de la *ley concursal* para la trasposición de la directiva europea sobre reestructuración preventiva, con el fin de agilizar los procedimientos de insolvencia y facilitar las soluciones negociadas

- Revisión de la normativa sobre servicios profesionales y profesiones reguladas, buscando limitar las restricciones de acceso en línea con la normativa europea.

• *R2: Estrategia España Nación Emprendedora*

Se busca favorecer el emprendimiento innovador, la generación de ideas y de nuevas tecnologías. Las iniciativas incluyen la aprobación de una Ley de *startups*, la creación de una red de redes de apoyo al emprendimiento, innovación y digitalización y la creación de un fondo público privado (NEXT-TECH) de inversión en empresas innovadoras en nuevas tecnologías. El Fondo será gestionado por el ICO y financiado a partir de 2022 mediante el recurso a los créditos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

2. INVERSIONES PREVISTAS

• *I.1: Emprendimiento:* Medidas para potenciar el ecosistema emprendedor privado y público, incluyendo refuerzo de capacidades de emprendimiento, refuerzo de la red de puntos de atención al emprendedor y plataformas de apoyo y colaboración, línea de financiación para el emprendimiento de mujeres.

• *I.2: Crecimiento:* Medidas para potenciar el crecimiento de las PYMES (reducido tamaño lastra productividad), en coordinación con las CCAA. Reforzamiento de las capacidades de las

empresas (75 millones) y apoyo a proyectos industriales (100 millones). Refuerzo del sistema de garantía recíproca para mejorar el acceso a la financiación de las Pymes, mediante una dotación de 322 millones a CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento) para garantizar operaciones de financiación a largo plazo.

• **I.3: Digitalización e Innovación:** Programas de digitalización para PYMES, incluyendo los siguientes:

- *Programa digital toolkit* (3.028 millones): Convocatoria no competitiva, las ayudas se asignarán por orden de solicitud hasta agotar los fondos disponibles. Se subvencionarán parcialmente los costes de paquetes de aplicaciones básicas (incluyendo presencia en Internet, venta electrónica, oficina en la nube, puesto de trabajo digital, gestión de clientes y marketing digital) para autónomos y empresas de menos de 50 trabajadores.

- *Programa agentes del cambio* (300 millones): Convocatoria competitiva de subvenciones para Pymes (hasta 250 trabajadores) para la contratación de profesionales digitales por períodos de hasta un año y con un tope de 20.000 euros por empresa. Se espera que al menos 15.000 empresas se beneficien.

• **I.4: Apoyo al Comercio:** Apoyo a pequeños y medianos comerciantes para la incorporación de nuevas tecnologías (100 millones) y ayudas a entidades locales para la modernización de mercados municipales y áreas comerciales (215 millones).

• **I.5: Internacionalización:** Apoyo a la exportación e inversión exterior, incluyendo financiación de estudios de viabilidad, ayudas a la apertura y consolidación de mercados, digitalización de los servicios de apoyo a la exportación, incluyendo el ICEX, reforzamiento de las cámaras de comercio.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• Los objetivos, inversiones y reformas que se plantean para impulsar a la PYME parecen razonables, pero se echa en falta concreción y detalle de las inversiones y del impacto esperado de las medidas. Un calendario concreto de hitos es también necesario para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Europea.

• Dentro de las PYMEs, convendría distinguir entre microempresas, pequeñas y medianas empresas (0-9 trabajadores, 10-49, 50-250), dada la heterogeneidad que presentan. El comportamiento diferencial en productividad se produce especialmente en las de 0-9.

• La colaboración pública-privada es esencial, especialmente con empresas de gran alcance y capilaridad (sector financiero) para poner en conocimiento de las PYMEs esa información y tramitar más fácilmente las ayudas (modelo ICO). Podrían crearse institutos tecnológicos especializados en proporcionar transferencia de conocimientos, tecnología y producto e innovaciones de procesos a las PYMEs (exitosa experiencia internacional).

• Sería importante evaluar la posibilidad de recuperación de los sectores más afectados por la crisis y la viabilidad de las empresas antes de la pandemia.

• Necesidad de simplificar trámites administrativos y marco regulatorio. La digitalización ayudará.

• Se recurre a instrumentos financieros (sistema de garantías formado por CERSA y sociedades de garantías recíproca) que han sido útiles en un momento determinado pero que deben adaptarse a la situación actual. Estos instrumentos han demostrado que no están al alcance de la mayoría de las empresas, por desconocimiento o incapacidad para cumplir los requisitos administrativos. Otros instrumentos (SEPIDES, ICO, AXIS, ENISA, COFIDES, ENISA, RED.Es o CDTI) no se mencionan. Tampoco se incluye el *Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva*, incluido en los PGE-2021 (600 millones para inversiones industriales).

Podrían añadirse otras fuentes de financiación privadas (incubadoras, aceleradoras, plataforma de financiación-crowdfunding, business angels, venture capital, capital riesgo,...) como planteó el Ministerio de Economía en la “consulta pública” de febrero.

- Se hace hincapié en el emprendimiento pero no en la importancia de aumentar la longevidad de las empresas. Para ello es imprescindible mejorar el ecosistema en el que las PYMEs deben vivir y crecer. Con un mercado fragmentado como el español en materia regulatoria (17 modelos diferentes)⁸ se complica el crecimiento.
- Se puede crecer de forma orgánica (requiere formación, regulación favorable, buena coyuntura económica, inversiones, etc.) o inorgánica, mediante fusiones. Los fondos europeos podrían ser una oportunidad para incentivar fusiones de PYMEs en determinados sectores.
- Se echa en falta que, favoreciendo la logística de proximidad, no se planteen medidas para regular el uso de espacios públicos por mensajería y distribución (en las grandes ciudades nuevo fenómeno de desgaste ciudadano circulatorio y peatonal).
- Deberían generarse mecanismos que aseguren la fecha de llegada de las subvenciones y partidas comprometidas para los proyectos que cumplan con los requisitos. Un incumplimiento de pagos podría complicar la viabilidad de las empresas.
- Además de las dificultades de acceso al crédito, hay otras barreras regulatorias que dificultan el crecimiento de las empresas, incluyendo su tratamiento fiscal y el marco de relaciones laborales (obligación de crear comité de empresa; obligación de auditoría a partir de 6 millones; tratamiento fiscal, ...). Podrían suavizarse o eliminar algunos de estos límites para fomentar el crecimiento y el mayor tamaño de la PYME.
- Respecto a la promoción del emprendimiento basado en la recuperación y resiliencia y las dimensiones ecológica y digital como esenciales para la modernización y el crecimiento: ¿Cómo se va a realizar? ¿Cómo se llegará a las PYMEs? ¿Qué papel tendrán Cámaras de Comercio, patronales, sindicatos? ¿Cuál será el calendario?
- ¿Qué herramientas concretas se van a utilizar para analizar y evaluar la interrelación entre la política comercial y de internacionalización? ¿Cómo se va a llevar a cabo la digitalización de los instrumentos de apoyo a la internacionalización?
- La adquisición de paquetes de aplicaciones digitales requiere que el personal sepa utilizarlas. El programa de *digital toolkit* incluido en I.3 debería complementarse con acciones de formación – que en principio van en el componente 19 y que deberían estar coordinadas con las medidas previstas en este componente.

⁸ ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Mora-Sanguinetti y Ricardo Pérez-Valls (Banco de España 2020).

C14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente14.pdf>

Objetivos: Fomentar la modernización del sector turístico, su competitividad y su sostenibilidad medioambiental, socioeconómica y territorial. Diversificación y desconcentración del sector y reducción de la estacionalidad. Fomento de la digitalización para atraer a turistas cada vez más conectados. Mejora de la calidad.

Impacto económico esperado: Se prevé financiar inversiones a cargo del MRR por un valor de 3.400M€, que generarán un incremento adicional del PIB de 3.332M€, y más de 100.000 empleos nuevos. Incluyendo otras fuentes de financiación alternativas al MRR se alcanzarían los 3.940M€.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y otras fuentes y periodificación

Con cargo al MRR	2020	2021	2022	2023	suma
I.01: Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad	0	681	745	497	1923
I.02: Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico	0	40	185	112	337
I.03: Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares	0	46	110	64	220
I.04: Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad	0	259	452	208	919
Total MRR	0	1.026	1.492	881,4	3400
Otras fuentes	0	123	295	123	541
TOTAL	0	1.149	1.787	1.004	3940

1. INVERSIONES

• I.1: Transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad

Convenios de la Secretaría de Estado de Turismo con CCAA y CCLL para financiar actuaciones en los ámbitos de la transición verde, la transición digital y la mejora de la competitividad turística.

- *Planes de sostenibilidad turística en destinos* (1.858 millones, de los que al menos un 35% han de destinarse a la sostenibilidad ambiental y energética). Se prevé destinar recursos a unos 165 destinos turísticos de todos los tamaños, desde destinos rurales a grandes ciudades, con un presupuesto medio de 10-11 millones por destino. Estos planes pueden financiar una gran variedad de medidas, que se acordarán con las administraciones territoriales y las empresas locales en función de las circunstancias y necesidades de cada destino. A título de ejemplo, se contemplan actuaciones de restauración y sostenibilidad ambiental, incluyendo mejoras en la gestión de vertidos, planes de saneamiento y de reutilización de aguas, rehabilitación sostenible de edificios, restauración de hábitats naturales, inversiones para la mejora de la eficiencia energética y la reducción de emisiones. También se incluyen actuaciones de mejora del entorno urbano (incluyendo la renovación de la fachada marítima, la construcción de nuevas zonas de paseo, la ampliación carriles bici o la mejora de los servicios de playa), la creación de equipamientos de turismo activo y la preparación de programas y protocolos de seguridad e higiene.

- *Planes de sostenibilidad social* (20 millones): actuaciones pactadas entre sindicatos y patronal local del sector. Mejora de las condiciones de trabajo y lucha contra la discriminación y la violencia de género, protección del medio ambiente y desarrollo de la cultura.

- Transformación del actual sistema de calidad turístico español (en el que ya se integran casi 200 destinos y más de 8.000 establecimientos) en un *sistema de sostenibilidad turística integral* (44 millones), incluyendo la mejora de su plataforma digital. Se incluyen aquí algunas acciones de formación.

• ***I.2: Programa de digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico***

Ayudas mediante convocatorias competitivas para el impulso de la digitalización de los destinos y las empresas turísticas, construcción un sistema de inteligencia turística que integre todas las fuentes de información turística. Incluye

- Plan de Transformación Digital de Destinos Turísticos (130 millones)
- Plan de Transformación Digital de Empresas de la cadena de valor turística a través de la Inteligencia Artificial y otras tecnologías habilitadoras. Incluye 100 millones para el desarrollo de un “industrial data space” que permita compartir datos dentro del sector turístico y de un entorno colaborativo público privado al estilo del “app store.” Se incluyen también convocatorias de proyectos de I+D para empresas del sector turístico (80 millones).

• ***I.3: Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares***

Ayudas para Baleares y Canarias (100 millones de euros cada una) y para Ceuta y Melilla (10 millones) canalizadas mediante convenios entre la Secretaría de Estado de Turismo y las CCAA o CCLL. Se busca reducir la dependencia del turismo de sol y playa, la renovación de las infraestructuras turísticas obsoletas, la mejora del atractivo de los espacios públicos, la gestión medioambiental de playas y el tratamiento de los residuos. También se persigue reforzar los servicios públicos en zonas de especial afluencia turística y la formación específica en el ámbito del turismo.

• ***I.4: Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad***

Actuaciones gestionadas generalmente por la Secretaría de Estado de Turismo, en algunos casos en colaboración con las CCAA, para la mejora de la competitividad del sector. Se incluyen convocatorias competitivas de subvenciones a empresas y entidades, así como la inversión directa del Estado y convenios con administraciones territoriales.

Actuaciones previstas

- Desarrollo de productos turísticos alternativos al “sol y playa” que permiten diversificar la oferta y reducir la estacionalidad. (100 millones)
- Proyectos de mejora de la eficiencia energética y economía circular (reducción, reutilización y reciclado de residuos) en empresas turísticas. Una parte de dichas actuaciones se sufragarán con recursos no reembolsables (a cargo del PRTR, 220M€ en tres años) y la otro con financiación reembolsable del presupuesto nacional a través del Fondo de Competitividad Turística (540M€).
- Financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico (500 millones)
- Fortalecimiento de la oferta comercial en zonas de gran afluencia turística. (100 millones)

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R1: Creación del Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (a partir de un fondo preexistente para la modernización de infraestructuras turísticas).***

El nuevo Fondo, que tendrá una dotación de 540 millones a cargo de los PGE, tiene como misión “promover, mediante préstamos, la mejora de la competitividad del sector turístico, en concreto, aquellos proyectos que contengan, entre otras, actuaciones de innovación y modernización de los servicios turísticos en el ámbito de la eficiencia energética y la economía circular.” (p. 9).

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- ¿Es posible que la preocupación por objetivos medioambientales lleve a descuidar otras prioridades importantes? ¿Se le atribuye a la sostenibilidad ambiental unos beneficios exagerados que van más allá de su ámbito propio? Son frecuentes afirmaciones como la siguiente: “La competitividad de las empresas del sector turístico pasa por su adecuación a los más elevados estándares en materia de eficiencia energética y economía circular, reduciendo su huella de carbono.” (p. 5)
- No hay ninguna línea dedicada a combatir la excesiva estacionalidad del sector, sobre todo en la costa mediterránea. La desestacionalización debería ser uno de los ejes claves de la política turística.
- No se contempla ningún plan específico de diversificación de los flujos turísticos con origen no europeo, fundamentalmente Asia, algo que ayudaría a elevar el gasto medio por turista y contribuiría a la desestacionalización.
- La metodología utilizada para estimar el impacto sobre el PIB (ver p. 7) podría ser cuestionable. Parece improbable que el multiplicador del gasto turístico que se utiliza a estos efectos, tomado de un estudio externo, recoja adecuadamente el impacto de las medidas a financiar, que no son gasto turístico *per se* sino inversión en el sector.
- Falta especificar mejor los destinos, además de rural y las islas. Habría que atender los hoteles de costa en la península, destino nieve, y ciudades medianas y grandes capitales, especialmente afectadas por la caída de los pasajeros llegados en avión. Tampoco se contemplan los efectos de la pandemia sobre el turismo de camping, con 6 millones de visitantes en 2019 en la costa mediterránea.
- No se especifican partidas para hoteles de tamaño pequeño y mediano mayormente de gestión familiar (habitualmente Pymes).
- Falta exponer la metodología de solicitud y concesión de ayudas. No se especifica si van a intervenir las patronales, las cámaras de comercio, los gremios, las asociaciones de Pymes, etc.
- Aunque la gestión de los fondos corresponda a las CCAA, queda demasiado abierto y no se sugiere un método para ser aplicado en todo el territorio. ¿Qué harán las grandes cadenas?
- No se señala si están previstas acciones divulgativas para ampliar información, resolver dudas y simplemente informar. En especial de cara a las Pymes.
- Solapamientos: entre la partida I.01 (sostenibilidad turística en destinos) y I.04 (eficiencia energética). También entre la partida I.02 (digitalización e inteligencia para destinos y sector turístico) y la I.04 (Actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad)
- Reiterada confusión entre capítulo VII (ayudas directas, subvenciones) y capítulo VIII (préstamos) y sobre el efecto movilizador de recursos del segundo grupo.
- Se echa de menos que no se contemplen proyectos que ayuden a las Pymes turísticas a llevar a cabo sus procesos de modernización y digitalización.
- Buena parte de los recursos de I.01 (1.858 M) se lo llevan las CCAA y las CC.LL, no tanto el sector, que sería un beneficiario indirecto.
- Desequilibrio en los recursos asignados a Baleares y Canarias (100 millones cada una) y Ceuta y Melilla (10 millones cada una) que no se corresponde ni con población ni con recepción de turistas.
- Mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico, 500 millones, es muy relevante, pero no lo recibe directamente el sector, sino las AAPP.

C15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente15.pdf>

Objetivos: componente de naturaleza transversal, dónde se concentran todas las reformas e inversiones relativas a conectividad digital y 5G que se realizarán en España con cargo al MRR. Se desea completar el acceso a la digitalización en todo el territorio nacional, el despliegue del 5G, tanto en relación con las infraestructuras como en lo que respecta a la innovación tecnológica en sectores tructores, y el impulso del ecosistema de ciberseguridad del país, reforzando el papel de España como uno de los polos tructores de digitalización en el conjunto de la UE.

Impacto económico esperado: Incremento del PIB de 25.000 M€ y creación de 61.037 empleos

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
R1: Reforma del marco normativo de telecomunicaciones	8		8		
R2: Hoja de ruta 5G	110	15	33	31	31
I1: Extensión de la banda ancha ultrarrápida	812	0	300	256	256
I2: Refuerzo de conectividad en centros de referencia, motores socioeconómicos y proyectos tructores de digitalización sectorial	480	0	175	150	155
I3: Bonos de conectividad para pymes y colectivos vulnerables	80	0	30	40	10
I4: Renovación y sostenibilidad de infraestructuras	80	0	20	40	20
I5: Despliegue de infraestructuras digitales transfronterizas	500	0	50	250	200
I6: Despliegue del 5G	1.045	0	235	600	570
I7: Ciberseguridad	524	0	210	183	132
<i>Total</i>	3.999	15	1.060	1.550	1.374

1. INVERSIONES

• ***I.1: Favorecer la vertebración territorial mediante despliegue de redes: Extensión de la banda ancha ultrarrápida***

Extensión de la cobertura de banda ancha ultrarrápida, con velocidad de acceso superior a 100 Mbps, a las zonas que carecen de ella, especialmente zonas rurales y cascos históricos de ciudades. Se mantendrá la neutralidad tecnológica. Convocatorias competitivas de ayudas con tasas de cofinanciación de hasta el 80%, extendiendo o ampliando programas similares ya en vigor.

• ***I.2: Refuerzo de conectividad en centros de referencia, servicios públicos y proyectos tructores de digitalización sectorial***

Acciones de refuerzo de la conectividad y acceso a redes de alta capacidad en polígonos industriales, centros de investigación, nodos logísticos y de transporte, centros sanitarios y de formación. Apoyo a proyectos de digitalización sectorial. En parte a través de las administraciones territoriales.

• ***I.3. Bonos de conectividad para pymes y colectivos vulnerables***

Ayudas para facilitar el acceso a internet y servicios de telecomunicación de Pymes y colectivos vulnerables, por un importe anual de hasta 8.000 euros.

• ***I.4: Renovación y sostenibilidad de infraestructuras***

Ayudas a comunidades de vecinos e instaladores de telecomunicaciones para la mejora del equipamiento que permite alojar en viviendas y otros edificios ciertas infraestructuras para telecomunicaciones. En colaboración con CCAA y ayuntamientos. Se prevé una tasa de cofinanciación media del 50%, o una ayuda media de 6.000 euros por edificio.

• ***I.5: Despliegue de infraestructuras digitales transfronterizas***

- Apoyo a la participación de empresas españolas en consorcios para su participación en el programa de financiación para interconexiones de infraestructuras de datos y cable submarino del Connecting Europe Facility (CEF2 Digital) y nuevo GBER.
- Uso del fondo de reconstrucción para contribuir a la aportación de nuestro país a proyectos multipaís de Infraestructuras Digitales Transfronterizas: clouds, microprocesadores y sistema satelital de comunicaciones.
- Otros proyectos I+D+i de Infraestructuras Digitales Transfronterizas: Convocatorias I+D+i nacionales para crear capacidades nacionales en comunicaciones cuánticas basadas en sistemas satelitales

• ***I.6: Despliegue del 5G: redes, cambio tecnológico e innovación***

- Ayudas para infraestructuras de redes de acceso 5G. Se impulsará el despliegue del 5G en los principales corredores de transporte, así como en aquellas áreas que no vayan a ser cubiertas por las obligaciones impuestas en las licitaciones de espectro, especialmente las zonas rurales.
- Refuerzo de la red de transmisión móvil 5G en proyectos tractores de digitalización sectorial en actividades económicas y en servicios esenciales.
- Ayudas para programas de investigación y empresas innovadoras en 5G

• ***I.7: Ciberseguridad***

- Fortalecimiento las capacidades de ciberseguridad de ciudadanos y empresas, incluyendo medidas de concienciación
- Impulso de la industria de ciberseguridad

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1: Reforma del marco normativo de telecomunicaciones: Ley General, instrumentos regulatorios e Instrumentos de aplicación.***

Tramitación y aprobación de la nueva Ley General de Telecomunicaciones (en curso), transposición de la Directiva 2018/1972 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas..

• ***R.2: Hoja de ruta 5G: Gestión y asignación del espectro, reducción de cargas al despliegue, Ley de Ciberseguridad 5G y Apoyo a entidades locales***

- Finalización del Segundo Dividendo Digital, procedimiento de licitación de banda de frecuencias de 700 MHz (subasta). Eventual procedimiento de licitación de banda de frecuencias de 26 GHz.3.
- Reducción temporal a las operadoras de telecomunicaciones de tasas impositivas relativas al espectro para acelerar el despliegue del 5G
- Incorporación de la caja de herramientas (“toolbox”) comunitaria para la Ciberseguridad 5G.
- Difusión de buenas prácticas e implementación en la administración pública local en materia de reglamentación urbanística y de telecomunicaciones.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- Algunos proyectos son la continuación de otros ya vigentes. Es el caso de las ayudas al despliegue de banda ancha (PEBA), que pasa de financiarse con fondos europeos a financiarse con el Mecanismo de Recuperación. Lo mismo ocurre con el programa de Escuelas conectadas
- Pero la mayoría son iniciativas y proyectos nuevos para los que hay elevada incertidumbre de cómo se llevarán a cabo en la práctica. Por ejemplo, no hay ninguna información sobre identificación de colectivos vulnerables ni coordinación con otras ayudas a las rentas.

C16. Estrategia Nacional de la Inteligencia Artificial

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente16.pdf>

Objetivos: Situar a España como país puntero en Inteligencia Artificial (en adelante IA) y liderar el uso de la lengua española en la IA.

Objetivos específicos: promover la creación de empleo cualificado estimulando el talento español y atrayendo talento global, aumentar el número de empresas españolas que hacen uso de IA pasando de menos de un 15% actualmente a un 25% para 2025, incorporar la IA como factor para mejorar, por ejemplo: la productividad de la empresa española (optimizando recursos y automatizando procesos, que permite la predicción de la demanda y la mejora de los procesos logísticos); las necesidades de financiación y solvencia de las Pymes (permite a las entidades financieras una mejor precisión en el cálculo de riesgos o una mejor predicción de sus flujos de caja); la predicción de los riesgos medioambientales; en el ámbito sanitario, la prevención, diagnóstico y tratamiento personalizado de las enfermedades más frecuentes, y la eficacia de la Administración Pública.⁹

Impacto Económico esperado: Incremento en la riqueza de España cercano a los 3.171M€, aumento de productividad del 11%, crecimiento anual del 2,5% y creación de 15.986 puestos de trabajo por cada año de inversión.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación*

	total	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
R.1: Estrategia Nacional de IA	500	0	300	114	87	0	0	0
Total	500	0	300	114	87	0	0	0

* Se ofrece un desglose más detallado al final del apartado 2

1. INVERSIONES/REFORMAS*

• R.1: Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

Instrumentos/actuaciones:

- Estrategia Nacional de IA, con creación del Consejo asesor de IA.
- *Sandboxes* regulatorios¹⁰ que faciliten el desarrollo de la IA y sus aplicaciones en diferentes áreas.
- Observatorio y sello IA. Desarrollar un marco normativo y ético bajo principios éticos y sociales. Entre las acciones previstas están un plan de protección de colectivos vulnerables en IA, un plan de sensibilización y confianza hacia la IA, la creación de observatorios de impacto ético y normativo de algoritmos que incorporen IA, y un sello de IA confiable para los productos y servicios. Desarrollo de una Carta de Derechos digitales.
- Impulso de I+D+i:
 - Misiones I+D+i en IA. Financiación de proyectos con uso de IA con la colaboración público-privada. Los sectores prioritarios son el sector agroalimentario, turismo y hostelería, energía, movilidad y cambio climático, biomedicina y sanidad. Los proyectos objeto recibirán una ayuda en forma de subvención, con una única convocatoria en 2021 por un importe de 100M€.
 - Instituto Multidisciplinar de IA. Creación de un centro de investigación multidisciplinar con la integración de IA junto con otras ramas científicas.
 - Red de Excelencia en IA. Elaboración de programas de formación y especialización, mecanismos de captación y retención de talento, mediante la colaboración con centros públicos

⁹ Esta componente está relacionada con el C11 I.01 *Modernización de la Administración General del Estado* y (automatización inteligente de procesos y gobierno del dato) y con el C12 I.01: *Espacios de datos sectoriales* (impulso de la innovación empresarial para la digitalización avanzada, así como mejorar la obtención de fuentes de datos para los gestores públicos).

¹⁰ Un *sandbox regulatorio* es una especie de “espacio de pruebas” en el que las empresas pueden ensayar nuevos productos o servicios sujetos a menores requisitos regulatorios. Véase por ejemplo <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

especializados en IA. La financiación se otorgará por períodos de 2 a 4 años a los grupos de investigación seleccionados.

- Atracción de talento:

- *Spain Talent Hub*. Busca la potenciación de capacidades en IA mediante la atracción y retención de talento. Las medidas a aplicar son la potenciación de becas, por un periodo máximo de 3 años, e información a empresas y organismos.
- Cátedras. El objetivo es reforzar la investigación en IA y crear un cuerpo de conocimiento para la oferta de esa tecnología, creando un máximo de quince cátedras hasta 2023.

- Infraestructuras de Datos y Tecnológicas:

- Plan de tecnologías de lenguaje natural. Financiación de proyectos en relación con la lengua española en el ámbito de la IA y del lenguaje natural (estudios, infraestructuras lingüísticas, desarrollos SW, plataformas, demostradores).
- Refuerzo de las capacidades estratégicas de supercomputación. El objetivo es reforzar el acceso y uso por parte del tejido empresarial de los centros de supercomputación, introducir computación cuántica y la creación de un ecosistema de computación para desarrollar algoritmos cuánticos para la aplicación de IA.

- Integración de la IA en las cadenas de valor.

- Convocatoria de subvenciones para la integración de la IA en cadenas de valor y la robotización.
- Programa nacional de algoritmos verdes. Busca maximizar la eficiencia energética y reducir el impacto ambiental de los modelos IA.

Estrategia Nacional de IA: inversión prevista y periodificación (en millones €)

		Total	2020	2021	2022	2023
Marco Normativo y ético		5,7	0	1,9	1,9	1,9
Impulso I+D+i	Misiones I+D+i	136	0	109	18	9
	Red Española de Excelencia	34	0	11,33	11,33	11,33
	Instituto Multidisciplinar IA	20	0	16	2	2
Atracción Talento	Spain Talent Hub	21,4	0	7,533	6,93	6,93
	Cátedras IA	16	0	5,33	5,33	5,33
Plataforma de datos y tecnológicas	Plan Nacional de Tecnologías del Lenguaje	28	0	17	6	5
	Refuerzo capacidades supercomputación	22	0	7,33	7,33	7,33
Integración de cadenas de valor	Integración IA en cadenas de valor	208	0	105	60	43
	Algoritmos verdes	5	0	5	-	-
Costes de gestión		11,4	0	3,8	3,8	3,8
TOTAL		500	0	299,6	113,8	86,6

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El objetivo es situar a España como país puntero en Inteligencia Artificial y liderar a nivel mundial el uso de la lengua española en la IA. Sin embargo, dada la prevalencia de grandes empresas multinacionales, la inversión asignada (500 M€) parece escasa para ese fin, incluso teniendo en cuenta el efecto multiplicador sobre la inversión privada.

- El efecto sobre el PIB previsto con las inversiones (2,5% vs 1,8% sin inversiones) y el impacto sobre la productividad (11% de aumento) parece desproporcionado con las cifras de inversión prevista.
- Casi la mitad del gasto previsto se ejecuta ya en 2021. Buena parte de él porque recoge pequeños proyectos o gastos ya en curso.
- Se plantea aumentar el número de empresas españolas que hacen uso de IA, pasando de menos de un 15% actualmente a un 25% para 2025. Dada la prevalencia de IA en muchos servicios cotidianos, no resulta evidente qué es usar IA por parte de una empresa.
- Se indica que existe un ecosistema vibrante de *startups* en IA. Sin embargo, no aparece cómo se potencia la transición desde una startup en IA a una empresa con negocio recurrente.
- La idea de crear *sandboxes* regulatorios es interesante, pero debería concretarse más.
- La financiación de grandes proyectos se realizará únicamente en 2021, y por un importe de alrededor de 100M€.
- Resulta muy cuestionable la creación de un Instituto Multidisciplinar de IA (con 25 grupos o unidades independientes conformando un total de 250 investigadores) cuando ya se desea potenciar una Red de Excelencia en IA. El CSIC ya tiene un Instituto de Investigación en IA ¿Por qué no potenciarlo?
- No se desarrolla cómo se instrumenta y para qué el acceso de pymes a grandes centros de computación, lo que en el componente se refiere como democratización del acceso a los recursos de supercomputación.
- Las becas del *Spain Talent Hub* se canalizan, a través del ICEX, para un periodo de 3 años. Habría que tener preparada una pasarela para la permanencia posterior de ese talento en España. Si no, se corre el riesgo de volver a perderlo a los tres años. Solo se señala que “Que su otorgamiento está condicionado a que una universidad o centro de investigación se comprometa a contratar de manera estable a los beneficiarios de las becas una vez se acabe dicho periodo”. Pero las universidades no disponen de mecanismos para asegurar esa contratación.

C17: Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente17.pdf>

Objetivos: Dotar al *Sistema Estatal de Ciencia, Tecnología y de Innovación* (SECTI) de un marco institucional que siga estándares internacionales y le permitan ser un instrumento eficaz en la recuperación económica y social del país a corto y medio plazo, en especial en respuesta a problemas como “la transición ecológica y justa, la digitalización y el reto demográfico”. Mejora de la transferencia de conocimiento. Aumento de la inversión en I+D+I para “alcanzar en 2027 el 2,12% del PIB”.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación (millones)

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Planes Complementarios con CCAA	450	0	164	118	0
I.2: Fortalecimiento del SECTI	445	9	171	258	7
I.3: Proyectos I+D+i público privados, interdisciplinares, etc.	1.167	7	196	521	443
I.4: Nueva Carrera Científica	294	0	0	151	143
I.5: Transferencia de conocimiento	402	0	249	112	42
I.6: Salud	490	4	193	293	0
I.7: Medio ambiente, cambio climático y energía	99	0	48	51	0
I.8: I+D+i en automoción sostenible	40	0	40	0	0
I.9: I+D+I en el sector aeroespacial	160	0	40	80	40
<i>Total</i>	3.380	20	1.100	1.585	674

1. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1: Nueva Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación** con tres ejes clave: *gobernanza, carrera científica y transferencia de conocimiento*, las dos últimas con epígrafes propios, I.04 e I.05, respectivamente.

- *Gobernanza:* se refiere básicamente a la coordinación entre administraciones (gobierno central y CCAA) en términos que no se precisan más allá de la posibilidad de introducir *planes complementarios* con las CCAA en áreas de interés común que podrán tener financiación conjunta. No se habla de la gobernanza del propio Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) ni la de los organismos de investigación o las universidades.

- *Carrera científica:* Se busca retener y atraer el talento y reducir la endogamia. Se prevé introducir un sistema de *tenure track*, sujeto a evaluación externa en el momento de la selección inicial y en el de la consolidación definitiva del investigador.

- *Transferencia de conocimientos:* Se prevé aumentar el reconocimiento de estas actividades y que puedan tener efectos retributivos, así como reorientar las oficinas de transferencia. Se prevé establecer mecanismos de participación societaria en *start ups* surgidas en centros de investigación con el fin de asegurar a estos un retorno económico.

• **R.2: Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (EECTI) y Desarrollo avanzado del Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI)**

La estrategia ya ha sido aprobada en septiembre de 2020. Se pretende que el sistema integre información de todas las administraciones implicadas y que permita generar indicadores útiles para la evaluación ex post de las políticas de investigación.

• **R.3: Reorganización de los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) y racionalización de su estructura y funcionamiento.**

Se integran en el CSIC varios organismos de independientes de investigación, buscando reforzar al organismo resultante mediante la explotación de economías de escala y una mayor multidisciplinariedad. Se propone ligar parte de la financiación del organismo a la evaluación de sus resultados.

2. INVERSIONES

- **I.1: Financiación para planes complementarios con CCAA. (ver R.01)**

- **I.2. Fortalecimiento de las capacidades, infraestructuras y equipamientos de los agentes del SECTI.**

Se articula fundamentalmente a través de convocatorias de ayudas ya existentes. Se prevé invertir en algunas cuestiones específicas, incluyendo la mejora del sistema informático para la gestión de las ayudas a la investigación, la construcción de instalaciones con altos niveles de seguridad biológica, mejora de telescopios e instalaciones astrofísicas, apoyo a grandes instalaciones europeas o internacionales como el CERN y ayudas para potenciar la participación española en grandes proyectos internacionales.

- **I.3. Proyectos I+D+I Público Privados, Interdisciplinarios, Pruebas de concepto y concesión de ayudas consecuencia de convocatorias competitivas internacionales. I+D de vanguardia orientada a retos de la sociedad. Compra pública pre-commercial.**

Nuevas convocatorias de ayudas y subvenciones orientadas al refuerzo de la transferencia de conocimiento, de la internacionalización y de la colaboración público-privada, primando la investigación en áreas estratégicas como la transición ecológica y la digitalización y la transformación de resultados científicos en productos de interés económico o social.

- **I.4: Nueva Carrera Científica.**

Convocatorias para la contratación de personal investigador, incluyendo las que se produzcan a través de la nueva figura de *tenure track*. Ayudas a la formación y contratos posdoctorales de dos años Se introducen nuevos modelos de contrato para fomentar la I+D en las empresas (contratos de 4 años para la formación de doctores en empresas, Doctores industriales), y se mantiene el Programa Torres Quevedo para que las empresas contraten doctores durante 3 años. Muchas de las convocatorias que se mencionan en el documento ya existen y no siempre queda claro qué se financiará con cargo al PRR. Por ejemplo, en el caso de los nuevos contratos *tenure track*, lo que financiará el Plan serán sólo las asignaciones complementarias que se ofrecen a los contratados para poner en marcha su investigación.

- **I.5: Transferencia de conocimiento.**

Ayudas competitivas para centros tecnológicos y tecnologías prioritarias, para la mejora de las capacidades de las oficinas de transferencia, para proyectos de investigación y transferencia. Ayudas a *start ups* y pymes de base tecnológica, incluyendo capital riesgo y mecanismos de coinversión con operadores privados en empresas de base tecnológica

- **I.6: Salud.** Se apoya la participación en determinados proyectos multi-país (p. ej. “The Genome of Europe”), se sugieren medidas para fortalecer las capacidades estratégicas e internacionalización del Sistema Nacional de Salud, y reforzar su capacidad para hacer frente a la pandemia (en investigación de enfermedades infecciosas y otras amenazas globales) y al envejecimiento. Refuerzo de los centros nacionales de epidemiología y microbiología. Proyectos de salud personalizada de precisión, incluyendo medicina genómica y terapias avanzadas y personalizadas.

- **I.7: Medioambiente, cambio climático y energía.** Se apoyan determinados proyectos: plásticos sostenibles para una economía circular; cambio climático y su impacto en las reservas de agua; promoción de energías renovables, con la creación de un centro de I+D de almacenamiento de energía en Extremadura, en colaboración con la Junta de Extremadura; y desarrollo de componentes de alta tecnología claves en la transición energética, con especial atención al almacenamiento de energía a gran escala y desarrollo de una planta prototipo para recuperación de CO₂ en industrias intensivas energéticamente, en particular del sector acero y cementeras.

- **I.8: I+D+i en automoción sostenible (PTAS).** Subvenciones y ayudas parcialmente reembolsables para proyectos empresariales para el desarrollo de tecnologías aplicables al ámbito de la automoción sostenible, en especial en lo relativo al desarrollo de componentes y plataformas para vehículos eléctricos, híbridos y propulsados por hidrógeno; la conducción autónoma y la movilidad conectada; y la adaptación de los entornos productivos en el sector.

- **I.9: I+D+i en el Sector aeroespacial.** Subvenciones para proyectos de I+D con participación de empresas, en especial PYMES, en nuevos sistemas de propulsión, optimización integral de la generación, distribución y almacenamiento de la energía no propulsiva, y nuevos materiales más ligeros que contribuyan a reducir el consumo de combustible o nuevas herramientas de cálculo y optimización

aerodinámica, entre otros. Futuro programa de tecnología espacial a través de subvenciones, convenios entre administraciones públicas, y compra pública pre-comercial

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El documento no identifica correctamente las debilidades del SECTI. Las infraestructuras científicas españolas son buenas. La falta de recursos humanos a todos los niveles y en especial técnicos, y las deficiencias en la gestión derivadas en gran medida de la carencia de un sistema de información y análisis operativo y de una acumulación de barreras legales, administrativas, etc., son los principales problemas que arrastra el conjunto del sistema y le impide dar mejores resultados. El documento no trata estos problemas.
- La introducción de un sistema de *tenure track* es el único intento explícito de adoptar prácticas aceptadas internacionalmente en el mundo de la ciencia, pero adolece de un exceso de regulación en las nuevas modalidades de contratos; mantiene controles administrativos excesivos como una oferta centralizada de puestos de investigador, contraria a las prácticas aceptadas internacionalmente; no resuelve determinados cuellos de botella (convalidación de títulos, visas especiales, etc...); y no introduce incentivos a su puesta en marcha ni indicadores de seguimiento. El actual sistema de gobierno de las universidades y centros de investigación, atípico en el entorno internacional, es incompatible con esta propuesta, lo que la aboca al fracaso. Hay numerosos precedentes de medidas similares de gobiernos anteriores que el proyecto no contempla potenciar (RyC, I3, de la Cierva, ICREA, Serra-Hunter, etc...).
- En la recientemente aprobada *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación* se echa en falta un diagnóstico sólido de las deficiencias que desde hace décadas debilitan el sistema, y que han sido puestas de manifiesto reiteradamente por diferentes organismos e instituciones (Acción CRECE, 2005; Informes UE 2019, 2020; COSCE 2019; Informes Anuales de Cotec; Banco de España 2019, 2020 y AIReF, 2019) en informes que no se han tenido en cuenta en este documento. El alineamiento estratégico con programas globales tales como la Agenda 2030 y, en especial, con los programas europeos para “facilitar la articulación de nuestra política de I+D+I con las políticas de la Unión Europea”, debería ir más allá de “promover la máxima coordinación entre la planificación y programación Estatal y de las CCAA”. No se contemplan mecanismos que incentiven y eliminen barreras a la coordinación dentro del propio gobierno nacional, entre el sector público y el privado, o entre los propios agentes del sistema, universidades y centros de investigación.
- La redacción es un tanto confusa en ocasiones. Se mezclan programas ya existentes con otros nuevos y no siempre queda claro qué se va a financiar exactamente con los recursos del MRR.
- La colaboración del sistema con el sector privado precisa una mayor concreción. Se menciona la necesidad de favorecer la inversión público-privada en empresas con tecnologías estratégicas a través de la “creación de fondos” y de la sociedad INNVIERTE. Sin embargo, no se precisan las vías de actuación ni se incentiva la participación activa de empresas de capital riesgo especializadas. Por otra parte, tampoco se contemplan ni medidas legales que faciliten la cooperación público-privada, ni incentivos económicos para que las universidades y los centros de investigación establezcan relaciones estables y fructíferas con su entorno empresarial, un estándar internacional de éxito.

C18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente18.pdf>

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.1:</i> Inversión en equipos de alta tecnología en el SNS	792	0	400	392	0
<i>I.2:</i> Prevención y promoción de la salud	62	0	21	24	17
<i>I.3:</i> Mejora de la capacidad de respuesta ante crisis sanitarias	81	0	20	36	25
<i>I.4:</i> Formación de profesionales sanitarios y recursos para compartir conocimiento	13	0	4	5	4
<i>I.5:</i> Racionalización del consumo de productos farmacéuticos y fomento de la sostenibilidad	21	0	6	7	7
<i>I.6:</i> Data lake sanitario	100	0	35	65	0
<i>Total</i>	1.069	0	451	499	119

1. INVERSIONES

• *I.1: Inversión en equipos de alta tecnología en el Sistema Nacional de Salud*

Compra de equipos médicos de alta tecnología para sustituir a los ya obsoletos, reducir las diferencias interregionales en dotaciones por millón de habitantes y aumentar la dotación media. Los recursos se distribuirán en el Consejo Interterritorial del SNS y los equipos se adquirirán mediante un mecanismo de compra centralizada

Actuaciones contempladas: compra de aceleradores lineales, aparatos de tomografía axial computarizada (TAC), resonancia magnética, tomografía por emisión de positrones (PET), y PET-TAC, cámaras gamma, equipos de braquiterapia digital, angiografía vascular, angiografía neurorradiológica y salas de hemodinámica.

• *I.2: Acciones para reforzar la prevención y la promoción de la salud*

Actuaciones preventivas para actuar sobre factores de riesgo como el tabaquismo, el consumo de alcohol, el sedentarismo y la alimentación no saludable y contra las adicciones, el cáncer, la salud mental y la resistencia a los antibióticos. Las partidas más importantes se destinan a la promoción de hábitos de vida saludable (19,4 millones), la lucha contra el cáncer (17 millones), la prevención y tratamiento de adicciones (8,7 millones) y la lucha contra el tabaquismo (7 millones). Algunas medidas serán gestionadas directamente por el Ministerio de Sanidad y la Agencia del Medicamento, pero se prevé también otorgar subvenciones a las entidades locales (a través de un convenio con la FEMP) para la habilitación de espacios saludables, a las ONG y organismos de investigación en materia de adicciones y a las CCAA para las campañas de cribado poblacional del cáncer.

Actuaciones contempladas: campañas publicitarias de concienciación y sensibilización, tratamientos sustitutivos de la nicotina, creación o rehabilitación de espacios saludables (infraestructuras para actividad física en parques urbanos, rutas o circuitos saludables, carriles bici e inversiones asimilables), cribados poblacionales para los tipos más comunes de cáncer

• *I.3: Mejora de la capacidad de respuesta ante crisis sanitarias*

Actuaciones previstas: Gestionadas por el Ministerio de Sanidad

- Equipamiento tecnológico del nuevo Centro Estatal de Salud Pública (9,5 millones)
- Sistema de información de vigilancia en salud pública, que mejorará e integrará los sistemas de información existentes sobre enfermedades transmisibles y no transmisibles (27,4 millones)
- Finalización del Hospital Universitario de Melilla y construcción del nuevo edificio del Centro Nacional de Dosimetría (34,2 millones)

- Aumento de capacidad del laboratorio de control de calidad de equipos de protección individual del Centro Nacional de Medios de Protección (3,9 millones)
- Refuerzo del Centro Nacional de Alimentación y laboratorio de biotoxinas. (3,5 millones)
- Inversiones tecnológicas en la Agencia del Medicamento y la Organización Nacional de Trasplantes (1,7 millones)
- Evaluación del desempeño del Sistema Nacional de Salud durante la pandemia (0,8 millones)

• ***I.4: Formación de profesionales sanitarios y recursos para compartir conocimiento***

Actuaciones previstas: Gestionadas por el Ministerio de Sanidad. Programas de formación continuada (10 millones) y de certificación de competencias no regladas (1 millón) para profesionales sanitarios, herramientas para compartir conocimiento con el fin de mejorar la coordinación y la calidad de la atención sanitaria a pacientes de especial complejidad (2,1 millones).

• ***I.5: Racionalización del consumo de productos farmacéuticos y fomento de la sostenibilidad***

Actuaciones previstas: Gestionadas por el Ministerio de Sanidad

- Mejoras en los sistemas de evaluación de medicamentos, tecnologías y prestaciones sanitarias (10,8 millones).
- Campaña de promoción de la utilización de medicamentos genéricos y otros equivalentes de menor coste (0,3 millones)
- Programas de formación en el uso racional de medicamentos y en la evaluación de medicamentos y tecnologías sanitarias y materias relacionadas (7,1 millones)
- Fomento del I+D+i en el sector del medicamento por la Agencia Española del Medicamento (1,5 millones)

• ***I.6: Data lake sanitario***¹¹

Creación de un repositorio centralizado de datos sanitarios compartido por el Ministerio de Sanidad, las Comunidades Autónomas y otras instituciones públicas y privadas. Se prevé desarrollar herramientas de análisis de *big data* con algoritmos de inteligencia artificial para la explotación de tales datos, p. ej. de cara a la mejora de los diagnósticos y tratamientos, identificación de factores de riesgo, análisis de tendencias y distribución óptima de los recursos del sistema sanitario.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.2: Reforma del sistema de salud pública***

Creación de un nuevo Centro Estatal de Salud Pública que aglutinará las competencias hasta ahora dispersas en esta materia. En particular, ejercerá funciones de vigilancia de la salud pública y coordinación de las respuestas en situaciones de emergencia sanitaria.

• ***Otras reformas:***

El Plan de Recuperación hace mención a ciertos planes de actuación que no serán financiados con sus recursos. Entre ellos está el refuerzo de la atención primaria y comunitaria que se financiará con recursos nacionales y aportaciones de REACT-EU (p. ej. para la adquisición de vacunas contra el Covid), el refuerzo de la cohesión territorial y la universalidad del sistema, la ampliación de su cartera de servicios, la mejora de la formación del personal sanitario y la reducción de su elevada temporalidad.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- En relación con I.1, ¿tiene sentido corregir diferencias en dotaciones de equipamientos no derivadas de diferencias en financiación? Parte de las diferencias reflejarán las preferencias o prioridades de los gobiernos regionales y no habría por qué compensarlas.

Es la inversión con mayor dotación del componente (792 millones, el 74% del total). Conviene recordar que comprar estos equipamientos de alta tecnología requiere mayor gasto a las CCAA, no solo por el

¹¹ Un *data lake* es un repositorio de datos que carece de una estructura predefinida y permite almacenar datos en múltiples formatos de cualquier tipo. Véase <https://www.talend.com/es/resources/what-is-data-lake/>

aparato sino también por los profesionales necesarios y otros recursos complementarios, además de la necesaria infraestructura que para algunos de los equipos debe ser autorizada por la Agencia de Seguridad Nuclear. Prueba de las dificultades existentes es que las donaciones realizadas por la Fundación de Amancio Ortega en 2017 no han llegado a ejecutarse al 100% en alguna CCAA.

- En su mayor parte, el componente incluye inversiones que no son una novedad sino continuación de las políticas clásicas del Ministerio de Sanidad y que ya contaban con presupuestos similares. Por ejemplo, la prevención de adicciones incluye una inversión de 8,7M, el presupuesto en 2018 era de 9,6M (sin incluir los bienes decomisados) o el uso racional de medicamentos contaba tradicionalmente con un presupuesto del entorno de los 20 millones, similar a la cantidad prevista en el Plan.

- También se van a financiar con los fondos del MRR campañas de concienciación y sensibilización además de proyectos o iniciativas que ya estaban previstos antes de la pandemia, como el nuevo hospital Doce de Octubre de Madrid, el Plan de mejora de la atención primaria (aprobado en abril de 2019) o el hospital de Melilla, cuyas obras se paralizaron en 2008 por suspensión de pagos de la empresa adjudicataria y que ha contado con presupuestos anuales superiores a los 200 millones de euros.

- Destacan las medidas/inversiones, en parte derivadas de la pandemia Covid-19, que sí responderían al título del componente, como

- En relación a I.3 “aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanitarias” -dotado con el segundo mayor importe del componente 80,9 millones- destaca la inversión en sistemas de información del servicio de vigilancia de salud pública y los sistemas de información epidemiológica (que también se dotaban en presupuestos de años anteriores a la pandemia, pero con importes más reducidos) o la creación del centro estatal de salud pública y su equipamiento tecnológico como medidas que refuerzan o reemplazan órganos existentes y la capacidad tecnológica.

- La innovación más destacable es el *data lake* sanitario (100 millones) que permita un análisis y procesamiento masivo de datos y la financiación de equipos de alta tecnología que hasta ahora han financiado las CCAA.

- Son oportunas las medidas para mejorar el funcionamiento y resultados del SNS como las listas de espera diagnóstica y quirúrgica, los recursos humanos, el uso racional de los medicamentos, la fijación de precios de medicamentos, la aprobación de nuevos CSUR (centros, servicios y unidades de referencia), las prestaciones en la cartera de servicios (ya incluidas en algunas CCAA), la formación de profesionales para flexibilizar los cambios de especialidades...pero supondrán un mayor gasto para las CCAA que no está financiado ni en este Plan ni en los presupuestos del Ministerio de Sanidad. Además de las siguientes consideraciones:

- *Recursos Humanos*: alrededor del 50% del gasto sanitario es capítulo 1 (personal). Las CCAA se han visto obligadas por sentencias a adoptar medidas sobre la temporalidad, convocando oposiciones (interrumpidas por la pandemia). La dificultad de situar personal en zonas despobladas o centros menos atractivos, requiere incentivos económicos. El componente apunta a una simplificación del sistema de selección que obvia el examen, lo que podría violar el principio de mérito y capacidad recogido en la Constitución (art. 103.3).

- *Medicamentos*: El gasto farmacéutico no ha dejado de crecer. Con datos de marzo de 2021, el gasto por receta (11.000 millones en 2020) aumenta al 3,1% y el gasto hospitalario (7.850 millones) crece al 6%. La incorporación de las innovaciones conlleva cada vez un mayor coste (a cargo de las CCAA) y por ello resulta oportuna la inclusión del análisis de coste efectividad de las terapias genómicas que se sitúan entre los 100.000-200.000 € de coste por paciente.

- CSUR, es deseable una mayor agilidad en los procedimientos, pero sigue pendiente la adecuada retribución de estos servicios para incentivar a las CCAA más activas a solicitar nuevos CSUR. Sería necesario acompañarlo de la aplicación de casos mínimos por centro y profesional/ año en procedimientos mayores para el funcionamiento de servicios.

- Se echan en falta reformas para poner al paciente en el centro del sistema como podría ser la libertad de elección de hospital, centro de salud, médico y enfermera o una profundización o mayor detalle en la regulación de la inclusión de nuevos medicamentos/nuevas indicaciones que asegure la transparencia en la autorización y fijación de precios.

C19. Plan Nacional de Capacidades Digitales (digital skills)

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente19.pdf>

Objetivos: Capacitación digital de la ciudadanía con atención especial a los colectivos más vulnerables. Digitalización de la educación. Formación en competencias digitales para desempleados y población activa del sector público y privado, con atención especial a Pymes y emprendedores. Formación de especialistas TIC.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2023</i>
<i>I.1: Competencias digitales transversales</i>	<i>735</i>	<i>230</i>	<i>198</i>	<i>232</i>	<i>75</i>
<i>I.2: Transformación Digital de la Educación</i>	<i>1.412</i>	<i>1.012</i>	<i>342</i>	<i>58</i>	
<i>I.3: Competencias digitales para el empleo</i>	<i>1.256</i>	<i>800</i>	<i>229</i>	<i>204</i>	<i>22</i>
<i>I.4: Profesionales digitales</i>	<i>190</i>	<i>180</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	
<i>Total</i>	<i>3.593</i>	<i>2.222</i>	<i>774</i>	<i>500</i>	<i>97</i>

1. INVERSIONES

• *I.1: Competencias digitales transversales*

Objetivos: Garantizar la inclusión digital de toda la población y disminuir la brecha de género. Se calcula que unos 15 millones de españoles carecen actualmente de competencias digitales básicas.

Instrumentos:

- *Desarrollo de una red de centros de apoyo a la formación digital.* Refuerzo de la red Aulas Mentor ya existente¹² y acreditación de nuevos centros para la formación en competencias digitales básicas y avanzadas.

- *Acciones específicas de inclusión digital:* campaña general de difusión y sensibilización, campaña de fomento del humanismo tecnológico (¡!), Plan Digital de enseñanza y difusión de la cultura y la lengua española en el exterior.

- *Acciones de capacitación para la ciudadanía digital,* incluyendo una red de voluntarios para ayudar a los mayores a utilizar dispositivos digitales.

- *Programa de fomento de la capacitación digital* y de vocaciones científico-tecnológicas para mujeres.

• *I.2: Transformación Digital de la Educación*

Objetivos: Garantizar la adquisición de competencias digitales a docentes y estudiantes.

Instrumentos:

- *Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo:* Dotación de dispositivos portátiles y conectividad para, al menos, 300.000 alumnos de centros sostenidos por fondos públicos (150 millones de euros). Instalación y mantenimiento de Aulas Digitales Interactivas, con sistemas digitales interactivos (SDI) en centros educativos que imparten enseñanzas oficiales no universitarias (846 millones). Desarrollo y capacitación de competencias digitales de los docentes (301 millones de euros). Se prevé actuar sobre 240.000 aulas y formar a más de 700.000 docentes.

- *Plan FP Digital:* Recursos digitales dirigidos a la creación de simuladores y gemelos digitales.¹³ Creación de una herramienta digital de gestión de la acreditación de las

¹² Véase <http://www.aulamentor.es/?jij=1622303214897>

¹³ Véase por ejemplo <https://www.bbva.com/es/que-es-un-gemelo-digital-y-para-que-sirve/>

competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral. Proyectos de innovación en digitalización en cada una de las familias profesionales asignadas a sectores productivos. Creación de herramientas digitales de gestión de la FP para el empleo asociada al Catálogo nacional de las Cualificaciones y de Registro de la Vida formativa profesional de la ciudadanía. Transformación de espacios formativos de FP en espacios tecnológicos próximos a los sectores productivos. Proyectos de emprendimiento digital en el ámbito de los centros de FP.

- **I.3: Competencias digitales para el empleo.**

Objetivos: Garantizar la adquisición de competencias digitales avanzadas a desempleados y ocupados, el personal de las administraciones públicas, Pymes y emprendedores.

Instrumentos:

- Actuaciones en materia de cualificación y recualificación dirigidas a personas empleadas y desempleadas. Dentro de este instrumento aparece el Programa Futur@ destinado a la formación en competencias digitales de jóvenes desempleados.
- Programa de capacitación digital de las Administraciones Públicas.
- Programa para la transformación digital de las PYMEs, y formación en competencias digitales para PYMES: Programa de Formación para Expertos en Transformación Digital de las PYMES, programa de Formación de Directiv@s y actuaciones de formación para PYMEs de sectores específicos: movilidad, turismo, economía circular.

- **I.4: Profesionales digitales.**

Objetivos: Garantizar que España cuente con especialistas TIC.

Instrumentos:

- Adaptar la oferta de formación profesional existente y diseñar nuevas especialidades en competencias digitales avanzadas
- Creación de recursos educativos abiertos para la enseñanza con medios digitales en inteligencia artificial, ciberseguridad... a distintos niveles.
- Programa de atracción y retención del talento en el ámbito digital. Becas para la atracción de investigadores.

2. PRINCIPALES REFORMAS

- **R.1: Plan Nacional de Competencias Digitales (PNCD).** Objetivo: identificar las medidas necesarias para que toda la ciudadanía cuente con las herramientas necesarias para adquirir y desarrollar competencias digitales, en un contexto de transición dual digital y verde.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- La estimación del impacto sobre el PIB parece contener un error. Adicionalmente, los supuestos que se utilizan para calcular el impacto sobre el PIB y el empleo no están bien justificados.

En la página 6 se plantea así: “Se prevé que por cada euro aportado por el Plan España Puede el sector privado invertirá otros 3€ adicionales, de acuerdo con estimación de distintos agentes públicos y privados para este tipo de ayudas públicas. Contando con que se movilizarán aproximadamente un total de 2.000 M€ incluyendo la inversión privada, puede generar un impacto en la riqueza de España cercano a los 3.171 M€ de PIB”.

Quizás haya algún error, ya que la inversión pública en este componente es de 3.593 M€.

En cuanto al impacto sobre el empleo, en la página 6 se indica que “la inversión prevista por el Componente 19 irá asociada a la necesidad de mantener o crear una media de 15.986 puestos de trabajo cada uno de los años en los que se realicen inversiones (2021-2023) llegando solo en el año 2021 a

necesitar 29.000 empleos para afrontar el volumen de trabajo asociado a la inversión de 2.222 M€ estimadas para ese año.”

- La estimación de costes también podría ser cuestionable.
- Se prevé la elaboración de un Plan Nacional de Competencias Digitales. Entendemos que ese plan está ya elaborado ([consultar link](#)). Sin embargo, en el Plan no se concretan buena parte de las cuestiones que se identifican como pendientes de detallar.
- El documento es bastante detallado en relación a los retos, objetivos e impacto de los ejes, pero bajo nuestro punto de vista es muy mejorable en algunas áreas importantes: en primer lugar, convendría tener una definición clara de lo que se denomina “competencias” y en segundo lugar, *indicar cuáles son las competencias digitales concretas a las que nos referimos en este programa*.
 - Por lo que se infiere en el texto, parece que una competencia digital equivale a saber hacer algo concreto con la tecnología. Creemos que este tema tiene que ver con transformaciones más profundas; la tecnología *per se* no transforma cómo se hacen las cosas, es un mecanismo que facilita, no un fin en sí mismo. El elemento crítico del cambio es la cultura y el aprendizaje desde la práctica y la experiencia, y creemos que es fundamental conseguir acuerdos estratégicos público-privados.
 - Por otro lado, para profundizar en la digitalización o la adquisición de competencias digitales es necesario conocer el marco o los marcos de referencia de competencias digitales a los que se hace referencia. Se deberían concretar los *skills* sobre los que hay que actuar para desarrollar los planes.

Actuaciones concretas:

- En cuanto al *Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo*, nos parece crítico que se implemente una reforma en el plan de estudios del profesorado. Existe toda una serie de competencias digitales que no son técnicas y que son clave para promover la transformación y eficiencia del sistema educativo (comunicación efectiva o desarrollar pensamiento crítico, por poner algún ejemplo). No es suficiente con hacer una autoevaluación y luego un itinerario.
- En la inversión *Transformación Digital de la Educación* no se establecen adecuadamente los mecanismos para hacer llegar la inversión en un contexto de elevada descentralización y no se detallan los medios para mejorar la conectividad.
- *Plan FP Digital*: ¿Quién va a impulsar los *hubs* de emprendimiento digital/hubs tecnológicos? Nos parece importante articular mecanismos de colaboración público/privada para acelerar el plan y conseguir el impacto esperado.
- En el *Plan de Competencias Digitales para el Empleo* no se especifica qué procedimientos se van a utilizar para “garantizar la adquisición de competencias digitales avanzadas a desempleados y ocupados”, lo que puede ser especialmente complicado en el caso de los parados y los ocupados en las empresas de menor tamaño. Para garantizar la cobertura de estos colectivos, sería muy importante diseñar con cuidado las iniciativas de recualificación dirigidas a los mismos. En el Plan sólo se indica que se reforzarán las actuales políticas, pero convendría concretar y detallar el alcance que tiene este eje. Más generalmente, es necesario identificar cuáles son las verdaderas necesidades de las empresas en términos de competencias digitales y perfiles de empleo. Las empresas en el sector tecnológico se quejan de la falta de trabajadores con cualificación para programar. No necesitan ser ingenieros en IA, pero si desarrolladores y programadores de códigos que se ajusten a las necesidades específicas de diferentes empresas, sectores, administraciones públicas, problemas o servicios. Con cursos de formación específicos, muchos trabajadores podrían abordar su reskilling y upskilling. No está claro dónde se aborda esto en el Plan, aunque es un objetivo de este componente.
- Necesidad de clarificar los mecanismos en los que se materializarán las inversiones, en particular las actuaciones para la capacitación de los trabajadores. Suponemos que el grueso será a través de las tradicionales subvenciones a centros de formación. Más innovadoras podrían ser las actuaciones que ejecute el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en la medida en que faciliten

libertad a las empresas receptoras de la ayuda para invertirlas como consideren más necesario para sus trabajadores, dentro de los objetivos fijados por el Reglamento del MRR.

- Para la formación de trabajadores ocupados y desocupados sería de gran utilidad facilitar a la fuerza de trabajo una aplicación digital que en función de las demandas de capacidades y competencias del sector de ocupación o de interés, y de la experiencia y capacitación del interesado (obtenida a través de uso de Big Data) le proponga un itinerario formativo actualizado accesible desde la propia herramienta, y financiable en buena medida a través de los nuevos fondos disponibles. (Esto quizás encaja mejor en algún componente de empleo).
- En el apartado de Profesiones Digitales se habla de “profesionales TIC”. Sería conveniente revisar ese listado y conocer qué se incluye; puede que esta denominación esté un poco desactualizada respecto del mercado.

Otros aspectos relevantes:

- Se debería aprovechar toda la experiencia y recursos del sector privado, sobre todo el que está más expuesto a la transformación digital, ya que ya está trabajando activamente en el *upskilling* y *reskilling* de sus empleados. Acuerdos público/privados en este tema serían un aspecto clave.
- Respecto al aprendizaje en competencias, no solo deberíamos hablar de formación reglada (presencial o digital) para la adquisición de conocimientos, sino también de adquirir conocimientos al ponerlos en práctica, desde el “*doing*”. Para ello:
 - Las experiencias de aprendizaje deberían ser contextuales. Las competencias, en general, y sobre todo las digitales, se adquieren a través de metodologías aplicadas, con casos de uso concretos, y muy experienciales.
 - Los acuerdos o planes de prácticas (becas) como complemento para el desarrollo de las competencias digitales críticas serían muy recomendables.
 - Un plan de incentivos a empresas para la contratación de este colectivo objetivo, sería un aspecto muy relevante a valorar.

C20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente20.pdf>

Objetivos: Transformar y modernizar el sistema de formación profesional, para que sea un eje central de un modelo económico basado en el conocimiento, que dé respuesta a las transformaciones de los sectores productivos y mantenga la empleabilidad de trabajadores, mejorando la productividad y la competitividad de las empresas. Ajustar la oferta de formación profesional a las necesidades del mercado de trabajo. Alcanzar una amplia mayoría de población activa con titulación y/o acreditación profesionalizante y establecer un sistema de formación profesional que acompañe a las personas desde antes de terminar la escolaridad obligatoria y durante toda su vida laboral.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación (millones de euros)

	<i>total</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.1: Reskilling y upskilling de la población activa</i>	<i>1.220</i>	<i>281</i>	<i>472</i>	<i>468</i>
<i>I.2: Transformación digital de la Formación Profesional</i>	<i>256</i>	<i>69</i>	<i>94</i>	<i>93</i>
<i>I.3: Innovación e internacionalización de la F.P.</i>	<i>599</i>	<i>180</i>	<i>210</i>	<i>210</i>
<i>Total (millones de euros)</i>	<i>2.076</i>	<i>529</i>	<i>775</i>	<i>771</i>

1. REFORMAS

• R.1: Plan de modernización de la Formación Profesional. Renovación del catálogo de títulos en sectores estratégicos

Se mantendrá en revisión permanente el catálogo de titulaciones de formación profesional para adaptarlo a las cambiantes necesidades de los sectores productivos. Hasta 2023 se espera introducir 60 titulaciones nuevas. Se prestará especial atención a una serie de sectores estratégicos que incluyen las nuevas tecnologías de la información, los vehículos de transporte y otros tipos de maquinaria avanzada, la hostelería y turismo, los servicios de atención a las personas y la construcción y rehabilitación de edificios.

• R.2: Ley de Ordenación del sistema integral de FP vinculado al Sistema Nacional de Cualificaciones

Revisión de la ordenación actual del sistema de FP para unificar sus dos componentes actuales (el educativo y el de empleo) en un único sistema integrado.

2. INVERSIONES

• I.1: Reskilling y Upskilling de la población activa ligado a cualificaciones profesionales

Esta inversión consta de cuatro actuaciones diferenciadas, tendentes todas ellas a conseguir el mantenimiento y mejora de las competencias profesionales de la población

- *Evaluación y acreditación de competencias profesionales* adquiridas por la experiencia laboral y vías no formales de formación. Se pondrán en marcha planes de acreditación de competencias por sectores y empresas con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales. El objetivo es acreditar a 3 millones de personas en cuatro años. (Inversión total prevista: 725 millones de euros):

- *Oferta modular de competencias digitales para ocupados* asociada a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Se pretende que los trabajadores ocupados adquieran la formación imprescindible en digitalización. (Inversión prevista: 92 millones).

- Creación de “Aulas Mentor” para acercar la formación profesional a zonas rurales y/o en riesgo de despoblación, con atención preferente a la formación de la mujer. Se pretende llegar a 2.250 nuevos municipios en tres años. (9 millones de euros).

- Oferta de módulos de formación para al *reskilling* y *upskilling* de ocupados y desempleados, especialmente los colectivos de mayor vulnerabilidad. Se dará prioridad a la formación en competencias de demanda creciente y a los sectores en los que se prevé un rápido crecimiento del empleo, como los ligados a la transición verde, las nuevas tecnologías digitales y el cuidado de personas. (395 millones)

• **I.2: Transformación digital de la Formación Profesional**

- Formación del profesorado en digitalización, sostenibilidad y transición ecológica aplicada a los sectores productivos. El mantenimiento de las competencias técnico-profesionales, y pedagógicas del profesorado es base de la calidad de un sistema educativo y formativo. El objetivo es formar a 25.281 docentes en un año. (2,5 millones de euros)

- Conversión de aulas en espacios de tecnología aplicada que permitan acercar a los alumnos la tecnología que encontrarán en las empresas. (35 millones)

- Creación de aulas de emprendimiento en centros públicos de Formación Profesional (18,5 millones).

- Creación de una red de 50 centros de excelencia que estimulen la investigación y la mejora constante de los programas y metodología en sectores prioritarios. (200 millones).

• **I.3: Innovación e internacionalización de la Formación Profesional**

- Aumento de la oferta de Formación Profesional, con 200.000 nuevas plazas en 4 años. se prestará especial atención a los centros situados en áreas en riesgo demográfico. (254 millones).

- Desarrollo de proyectos de innovación y transferencia del conocimiento entre centros de Formación Profesional y empresas. Se promoverán asociaciones entre empresas, centros de Formación Profesional y otras instituciones de formación e innovación (45 millones)

- Potenciación de la oferta bilingüe de ciclos formativos de grado medio y grado superior (300 millones)

El gasto previsto en las dos últimas actuaciones incluye el pago de sueldos y salarios de docentes entre 2021 y 2023. Las plazas creadas permanecerán más allá del año 2023 y se pretende que parte de la financiación necesaria tras 2023 provenga del Fondo Social Europeo.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• Es muy significativo, y nos parece un acierto en sí mismo, el hecho de que uno de los 30 componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se dedique al impulso de la formación profesional.

El planteamiento del componente revela la importancia de la formación profesional y de la formación continua (*reskilling* y *upskilling*), en la formación de los trabajadores (futuros y actuales) como instrumentos fundamentales para afrontar con éxito la transición digital y avanzar hacia una economía de menores emisiones.

El componente incorpora conceptos que generan un gran acuerdo entre los distintos grupos de interés y que sin duda suplirán algunas de las carencias estructurales que hasta ahora ha padecido el sistema de formación profesional en España: la renovación del catálogo formativo, una visión más alineada con las necesidades del mercado laboral, la oferta modular digital, el esfuerzo por la conexión entre emprendedores, innovación y alumnos, una visión transversal y más práctica de materias críticas para la empleabilidad futura (formación digital, bilingüe, medioambiental)...

A continuación se detallan algunas ideas que, en nuestra opinión, reforzarían el Componente y favorecería la consecución de los objetivos que se persiguen:

- Es preferible poner el foco en los puestos de trabajo y los perfiles profesionales. Hablar principalmente de sectores de futuro puede dejar fuera a sectores tradicionales que permanecerán (adaptándose) y que también necesitarán formar a sus empleados. La formación digital y medioambiental en relación con la transición hacia una economía con menores emisiones es un tema transversal, que afecta a todos los sectores. La formación de profesionales tiene que estar alineada con las necesidades del mercado laboral y con la estrategia a futuro del sector privado.
- Sería deseable medir el impacto de las inversiones en este componente en términos de empleabilidad (¿cuántos puestos de trabajo hemos sido capaces de cubrir?), no solo en términos de personas formadas. De esta forma se podrían canalizar las subvenciones/ayudas a los centros de formación que consiguieran mayor empleabilidad y podrían distinguirse centros de excelencia en sus especialidades.
- Puede ser conveniente impulsar más tangiblemente la colaboración público-privada. El sector privado debe involucrarse en la definición de los programas formativos y en la potenciación de centros de formación especializados adaptados a sus entornos empresariales (potenciar la Formación Profesional Dual). El componente debe contar con el sector privado no solo como beneficiario (especialmente pymes) sino como una fuente esencial de información y diseño de estrategias.
- Por lo anterior, la colaboración público-privada podría jugar un papel clave en la definición y ejecución de un plan estratégico del capital humano por sectores y territorios, y por perfiles profesionales, que permita conocer: (i) la situación y (ii) la evolución del mercado laboral (y competencias demandadas) y (iii) que identifique que trabajos tienen un mayor riesgo de desaparecer para así priorizar la formación de esos colectivos. Este conocimiento se suma y complementa al existente en el sector público.
- Sería importante aprovechar los fondos para la generación de información pública de calidad (plataforma digital) sobre tendencias del mercado laboral y profesiones de futuro que facilite la toma de decisiones a los jóvenes y a los centros de formación. Los perfiles profesionales están cambiando de forma constante, lo que limita mucho la capacidad de adaptación del Catálogo Nacional de Cualificaciones.
- Prestigiar los itinerarios hacia la Formación Profesional, favorecer el acceso a la Universidad desde la formación profesional y fomentar la movilidad de los jóvenes a aquellos centros especializados que mejor se adapten a sus capacidades y expectativas profesionales (libertad de elección de centro).
- Se echan en falta algunas reformas legales que incentiven la inversión en formación por parte de particulares y empresas y favorezcan el cumplimiento de los objetivos de este componente. En particular, sería conveniente que los gastos en formación fueran deducibles, del IRPF en el caso de los asumidos por los trabajadores y de las cuotas a la Seguridad Social en el de los que pagan las empresas.

C21: Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente21.pdf>

Objetivos: Modernizar y digitalizar el sistema educativo para dar una enseñanza personalizada, inclusiva y flexible, que se adapte a las necesidades de cada alumno. Reforzar la formación de los profesores, en especial en nuevas técnicas educativas basadas en el uso de medios digitales. Garantizar la conectividad de la red universitaria y la adaptación de los programas y sistemas a las nuevas tecnologías y al aprendizaje combinado (distancia/ presencial).

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	Total*	2020	2021	2022	2023
I.1: Impulso a la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil	671	0	201	334	136
I.2: Programa PROA+	320	0	80	120	120
I.3: Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiar del alumnado vulnerable	125	0	30	39	56
I.4: Formación y capacitación del personal docente e investigador*	383	0	0	125	129
I.5: Mejora de infraestructuras digitales universitarias	147	0	105	32	10
<i>Total*</i>	1.646	0	416	650	451

(*) El total incluye gasto previsto para 2024 y 2025

1. INVERSIONES

Se trata fundamentalmente de ayudas gestionadas por las CCAA y distribuidas por la Conferencia Sectorial de Educación y de transferencias directas a las universidades.

- **I.1: Impulso a la escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil**, con nuevas plazas de titularidad pública (prioritariamente de 1 y 2 años): Reforma/rehabilitación y equipamiento para nuevas unidades; nueva construcción y equipamiento; y, gastos de funcionamiento para 2/3 de las nuevas plazas.
- **I.2: Programa de Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo en centros de especial complejidad educativa (Programa #PROA+)**. Programas de refuerzo para reducir el fracaso escolar y el abandono temprano.
- **I.3: Creación de Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiar del alumnado educativamente vulnerable, en los servicios educativos o psicopedagógicos escolares.**
- **I.4: Formación y capacitación del personal docente e investigador**. Nuevas formas de contratación y promoción de los profesores universitarios, con el objetivo de garantizar la denominada “carrera profesional”. Convocatoria de ayudas posdoctorales para estancias en universidades y centros de investigación de prestigio españoles y extranjeros. Ayudas para la atracción de talento internacional a las universidades. Tres tipos principales de ayudas:
 - Ayudas “Margarita Salas” para la formación de jóvenes doctores.
 - Ayudas para los profesores universitarios permanentes o Ayudantes Doctores (primera figura del “tenure track” universitario).
 - Ayudas María Zambrano para la atracción de talento.
- **I.5: Mejora de infraestructuras digitales, equipamiento, tecnologías, docencia y evaluación digitales universitarias**. Principales medidas:
 - Fomento de la inversión en infraestructuras, desarrollos tecnológicos y proyectos de innovación docente para mejorar los recursos académicos en digitalización.
 - Apoyo de infraestructuras centralizadas (RedIRIS) y servicios TIC

- Reducción de la brecha digital del personal académico y del alumnado, proporcionando los equipos necesarios para el normal desarrollo y seguimiento de la actividad docente a quien carezca de ellos.
- Impulso a proyectos de innovación digital interuniversitarios de carácter estratégico y transversal.
- Impulso a la formación y a la captación de talento digital.
- Apoyo a la España despoblada a través de la articulación de proyectos desde los centros asociados a la UNED presentes en todo el territorio nacional.

2. REFORMAS

• **R.1: Aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**

• **R.2: Diseño y aplicación de un nuevo modelo curricular** por competencias clave, priorizando aprendizajes fundamentales, y regulación de una ordenación académica inclusiva. Pendiente de nuevas modificaciones legales.

• **R.3: Reforma integral del sistema universitario.**

Objetivos generales no precisados en medidas concretas:

- Promover el acceso a la educación superior. Aumento de las becas y reducción de los precios universitarios.
- Adecuar la ordenación de las enseñanzas universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior y a las transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y docentes acaecidas en la última década. Esta reforma se concretará en el Real Decreto de organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de control de su calidad. Se prevé introducir grados y masters de carácter dual, en colaboración con empresas, y grados “abiertos” que permitan cursar asignaturas de varios títulos oficiales.
- Garantizar la buena gobernanza de las instituciones universitarias y fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investigador.
- Garantizar la calidad de las instituciones universitarias.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

En cuanto a las **REFORMAS**:

• **R.1: Ley Orgánica 3/2020 (Ley Celaá).** Ya aprobada.

- Se trata de una reforma de parte que nace sin consenso, ni en el Parlamento ni en la comunidad educativa. Ha habido una especial contestación por parte de la educación concertada y la educación especial. Existe, por tanto, un alto riesgo de que sea derogada en cuanto cambie el Gobierno.
- Presenta escasos avances en áreas clave de la educación, como la profesionalización de la carrera docente o la autonomía de los centros educativos

• **R.3: Reforma integral del sistema universitario.**

- Declaración de intenciones razonable pero carente de concreción. No se especifican las medidas a tomar para mejorar la calidad, la gobernanza, la rendición de cuentas, la transparencia, etc.
- No se analizan los déficits de calidad en el sistema universitario español, sus causas o las medidas concretas para su corrección. Tampoco se propone cuantificación alguna de estas metas ni criterios de evaluación de resultados.
- El documento no da pistas sobre los aspectos de la gobernanza que se pretende reforzar o mejorar, más allá de una declaración genérica: «*La reforma de la gobernanza universitaria va en línea de fortalecer la capacidad de toma de decisiones estratégicas y de gestión ordinaria de las universidades a partir de los principios de eficacia, eficiencia y de autonomía universitaria. Al mismo tiempo, se garantiza la participación de la comunidad universitaria y de la sociedad y el control democrático de la gestión*». Esto parece indicar que no se van a proponer cambios sustanciales en este aspecto.
- Se propone reducir el precio de las matrículas universitarias. Dado que los alumnos de rentas bajas generalmente no pagan gastos de matrícula, se trata de una medida regresiva que beneficiará a las rentas más altas y que reduce los ingresos de las universidades, que ya están infrafinanciadas.

- El resto son mayormente medidas administrativas (reordenación de grados, estándares de acreditación) sin dar a la universidad autonomía ni establecer mecanismos eficaces de control de resultados.
- No concreta incentivos para reducir la endogamia o mejorar la excelencia en el sistema universitario.
- Como sucede con el resto del PR, esta reforma no cuenta con respaldo parlamentario.
- Carece de calendario de implantación.

En cuanto a las **INVERSIONES**:

En general, llama la atención la escasa ambición del PR en Educación. Pese a ser la palanca esencial para la transformación de la economía española, se le dedica una cantidad relativamente baja –1.600 mm, apenas el 2% de los fondos que recibirá España- especialmente si se compara con otras partidas cuyo impacto estratégico no es perceptible a simple vista.

• ***I.1: Impulso a la escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil***

- Se trata de una inversión necesaria, aunque con riesgo de convertirse en gasto estructural.
- No incluye calendario de implantación.

• ***I.2: Programa #PROA+***

- Supone la mera ampliación de un plan existente sin reformar su funcionamiento, y por tanto una oportunidad perdida para incorporar tutorías presenciales o a distancia.
- Carece de calendario de implementación

• ***I.3: Creación de Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiar***

Este es un tema muy sensible por el efecto que tiene sobre la formación de alumnos con necesidades especiales, el impacto sobre su entorno social y familiar y el riesgo de exclusión. La integración de estos estudiantes en el sistema público debe hacerse con todas las garantías. Esto requiere no sólo la creación y funcionamiento adecuado de gabinetes de atención especial, sino formar al conjunto del personal docente de los centros en los métodos de integración efectiva de estos alumnos en el aula en particular y en el proceso educativo general.

• ***I.4: Formación y capacitación del personal docente e investigador.***

- El presupuesto asignado parece muy escaso para todas las especialidades y universidades españolas (que gastan más de 6.500 millones de euros al año en personal).
- El diseño de los programas de atracción de talento parece poco ambicioso. No se diseña un programa serio para atraer profesorado universitario de alto nivel. Ofrece bajas remuneraciones y menos de 2.700 becas hasta 2023.
- El actual sistema de gobierno de las universidades y centros de investigación es un obstáculo a la puesta en marcha de este programa de atracción y retención de talento. Si no cambia, estas medidas están condenadas al fracaso, aunque se incluyan medidas como la presencia de evaluadores extranjeros de prestigio en estas convocatorias.

• ***I.05: Mejora de infraestructuras digitales, el equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digitales universitarios.***

Existen dudas sobre su contribución a la excelencia investigadora del sistema universitario

C22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente22.pdf>

Objetivos: Modernización de las políticas de cuidados y, en general, de los servicios sociales. Reforzar la dependencia impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona e impulsando la desinstitucionalización. A partir del IMV, facilitar la inclusión social y laboral y evitar la “trampa de la pobreza” mejorando el sistema de prestaciones económicas no contributivas e introduciendo incentivos al empleo.

El volumen de la inversión total asciende a 3.502 millones, de los cuales 2.492 millones son financiados bajo el Plan de Recuperación

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y otros y periodificación

	total	2020	2021	2022	2023
I.1: Plan de apoyos y cuidados de larga duración	2.100	0	530	741	828
I.2: Plan de Modernización de los Servicios Sociales	899	0	341	261	296
I.3: Modernización de los Servicios Sociales	158	0	38	58	62
I.4: Plan España te protege contra la violencia machista	153	0	48	72	33
I.5: Refuerzo sistema de acogida de solicitantes de asilo	190	0	41	58	91
TOTAL	3.500	0	1.000	1.190	1.310

*La Reforma R5 conlleva un gasto de 2 millones de euros, no incluidos en la tabla. El MRR aporta 2.492 millones de euros, y el resto serán transferencias de los presupuestos de 2021 y 2022.

1. PRINCIPALES REFORMAS

• R.1 Reforzar la atención a la dependencia y promover el cambio de modelo de apoyos y cuidados de larga duración.

El objetivo es mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), introduciendo reformas que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las listas de espera, refuercen la calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales y aumenten la cobertura de las prestaciones. Pretende también promover una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización y la implantación de un modelo de Atención Centrada en la persona en el que, en la medida de lo posible, los cuidados se realicen en el domicilio. De esta forma, se espera aumentar la capacidad para resolver las necesidades y respetar las preferencias de las personas que precisan apoyos y las de sus familias cuidadoras, haciéndolo, además, a un coste menos elevado que el de la atención en residencias.

• R.2: Modernizar los servicios sociales públicos y dotarlos de un nuevo marco normativo mediante la aprobación de una Ley Marco estatal

Se prevé promulgar una Ley estatal de Servicios Sociales que mejore el actual sistema de provisión y regule las condiciones básicas en las que se prestan los Servicios Sociales en España, garantizando la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. En la actualidad, las competencias de servicios sociales son exclusivas de las Comunidades Autónomas y no hay ley estatal.

• R.3: Aprobar una nueva ley de protección de las familias y de reconocimiento de su diversidad

El objetivo es el reconocimiento jurídico de los diversos tipos de estructuras familiares existentes.

• R.4: Reformar el sistema de acogida humanitaria y de solicitantes de protección internacional en España

Se pretende ajustar la capacidad de acogida al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema adaptando las prestaciones e itinerarios de acompañamiento que se ofrecen a los diferentes perfiles de solicitantes.

• R.5: Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

Modernización y mejora del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado a partir del Ingreso Mínimo Vital (IMV); desarrollo del modelo de gobernanza para la inclusión; y puesta en marcha del incentivo al empleo para las personas beneficiarias del IMV.

2. PRINCIPALES INVERSIONES

- ***I.1: Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología***

Recursos para la realización de evaluaciones y análisis; campañas de difusión y sensibilización; construcción y remodelación de centros residenciales y centros de día, así como adquisición de su equipamiento; inversión en tecnología para los cuidados de larga duración.

- ***I.2: Plan de Modernización de los Servicios Sociales: Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia***

Inversión en desarrollos tecnológicos y adquisición de dispositivos, financiación de proyectos piloto, formación, campañas de sensibilización, e inversiones en construcción y remodelación de centros de atención para niños y adolescentes. Estos equipamientos estarán adaptados al modelo de Atención Centrada en la Persona.

- ***I.3: Plan de Modernización de los Servicios Sociales: Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia***

Inversiones relacionadas con la adecuación de espacios físicos, elaboración de materiales accesibles, adaptación de entornos digitales y páginas web, campañas de sensibilización y gastos en I+D+i y tecnología.

- ***I.4: Plan España te protege contra la violencia machista***

Convocatorias de subvenciones y transferencias a Comunidades Autónomas para financiar actuaciones relacionadas con la lucha contra la violencia machista.

- ***I.5 Incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida de solicitantes de asilo***

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- La reforma del sistema de dependencia busca desinstitucionalizarla e implantar un modelo de atención más diverso y centrado en la persona. Más allá de la idea general, no está claro en qué va a consistir la reforma y se echa en falta un análisis sobre que implicaciones tendrá respecto a su coste en un entorno de envejecimiento poblacional.

- El eje central del componente, que es mejorar la inclusión y evitar las “trampas de la pobreza” utilizando como piedra angular el IMV, no está concretado y parece insuficiente. En concreto hay dos aspectos que no están claros y que son cruciales. En primer lugar, la ley no establece como involucrar a las CCAA más allá de participar en una Comisión de seguimiento o en un Consejo Consultivo, cuando en ellas residen las competencias en asuntos sociales y políticas activas de empleo. Y, en segundo lugar, tampoco queda claro como se van a introducir los incentivos al empleo, anunciados cuando se aprobó el IMV y que están pendientes de un desarrollo normativo. Es crucial que los incentivos estén bien diseñados (utilizando el mecanismo del “negative income tax”) para conseguir la activación y evitar las “trampas de la pobreza”.

- Cuando se aprobó el IMV se anunció una Tarjeta Social Digital que agruparía todas las prestaciones sociales percibidas por cada persona de todas las administraciones públicas. La tarjeta se ha puesto en marcha pero, como se indica en la Web, todavía no se ha incorporado la información sobre todos los organismos públicos pertinentes.

C23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente23.pdf>

Objetivos: reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, reducir la temporalidad y corregir la dualidad del mercado laboral, cerrar la brecha de género, aumentar la inversión en capital humano, modernizar los instrumentos de negociación colectiva, aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de empleo y mejorar el sistema de protección por desempleo.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.1: Empleo Joven</i>	765	0	355	255	155
<i>I.2: Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo</i>	105	0	55	35	15
<i>I.3: Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva</i>	435	0	146	146	143
<i>I.4: Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad</i>	555	0	320	150	85
<i>I.5: Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo</i>	106	0	44	27	35
<i>I.6: Impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible</i>	100	0	20	80	0
<i>I.7: Vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital</i>	298	0	100	98	100
<i>Total</i>	<i>2.363</i>	<i>0</i>	<i>1.020</i>	<i>730</i>	<i>613</i>

1. INVERSIONES

Ayudas gestionadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social con participación de las CC.AA. y los interlocutores sociales en ciertos casos. Coordinación a través de Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

• I.1: Empleo Joven

Se propone la creación de tres programas de contratación y de formación en alternancia con el empleo para personas de 16 a 29 años, en tareas de interés social desarrolladas por las AAPP (450 millones de euros). El programa “Empleo Joven Tándem” contempla la participación de 3.000 alumnos en programas de formación en alternancia de 18 meses de duración con el formato de las Escuelas Taller. Otros 10.000 jóvenes obtendrán un contrato de un año en administraciones públicas como primera experiencia profesional. También se prevé la contratación de 8.700 jóvenes investigadores o tecnólogos en centros de investigación, universidades o empresas que inviertan en I+D en un programa llamado “Investigo” (315 millones).

• I.2: Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo

Programas de activación y orientación para el empleo de mujeres, incluye incentivos económicos para la contratación. El programa tendrá una dotación de 75 millones de euros, al menos un tercio de la cual deberá destinarse a pequeños municipios y zonas rurales, y se espera que beneficie a un total de 29.000 mujeres. Programas de formación con compromiso de contratación para víctimas de violencia de género y de trata y explotación sexual (24 millones y 1.200 beneficiarias esperadas).

• I.3: Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva

- Convocatorias públicas de subvenciones para financiar programas de formación destinados a i) la recualificación profesional de trabajadores del sector turístico (119 millones), ii) formación para parados con compromiso de contratación para ayudar a cubrir vacantes en sectores estratégicos que no encuentran perfiles adecuados (120 millones) y iii) acciones formativas para trabajadores afectados por

ERTEs, con prioridad a competencias verdes y digitales (119 millones). Se espera ofertar unas 800.000 plazas en actividades formativas con una duración media de 65 horas.

- Microcréditos para la financiación de acciones puntuales de formación, con un importe promedio de 600 euros y un presupuesto total de 70 millones.

- Mejoras en la detección de las necesidades formativas de los distintos sectores para planificar la oferta formativa (6 millones)

• ***I.4: Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad***

Proyectos gestionados por las CCAA para fomentar la contratación de colectivos vulnerables y ayudas al emprendimiento y a las microempresas. Se pretende fijar población en el ámbito rural y pequeños municipios, así como fomentar el desarrollo de la economía verde y el emprendimiento digital. Podrán financiarse, entre otras cosas, acciones de orientación y formación y ayudas a la contratación laboral o a la puesta en marcha de cooperativas o microempresas.

• ***I.5: Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo***

Implantación de una Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo como soporte especializado del Sistema Nacional de Empleo (SNE). Habrá un centro en cada comunidad o ciudad autónoma y otro adicional de carácter nacional. Entre otras funciones, servirán para reforzar los programas de formación de los orientadores y otros técnicos del SNE, a lo que se dedicarán 16 millones de euros. Se espera formar a 14.000 técnicos al año.

• ***I.6: Impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible***

Convocatoria de ayudas competitivas para cooperativas, sociedades laborales y otras empresas de la economía social. Mantenimiento del empleo en empresas en dificultades mediante su conversión en empresas de economía social. Creación y consolidación de entidades de economía social. Apoyo a la digitalización de estas entidades. En total se prevé inversiones por un valor de 100 millones de euros destinadas a proyectos de creación y de transformación de empleos, a actuaciones de asesoramiento, formación y capacitación de emprendedores, y a la creación de herramientas digitales

• ***I.07: Vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital***

Se pretende resolver los problemas de acceso a la prestación por parte de personas con riesgo de exclusión social, así como desarrollar itinerarios de inclusión para sus beneficiarios, centrados en la formación y la búsqueda de empleo. Con este fin, el Ministerio de Inclusión financiará estudios (8 millones) y convenios de colaboración con administraciones territoriales y ONGs para proyectos piloto (271 millones) relacionados con el desarrollo de itinerarios de inclusión social para beneficiarios del IMV. Mejora de los sistemas de información de apoyo (15 millones).

2. PRINCIPALES REFORMAS

• ***R.1- R.3: Medidas ya aprobadas***

El Plan hace referencia a algunas normas ya aprobadas. Se trata en particular de los reales decreto-ley 28/2020 y 29/2020 de regulación del teletrabajo en el ámbito privado y público, de dos decretos sobre la igualdad retributiva entre hombres y mujeres y del RDL 9/2021 (aprobado con posterioridad al Plan) sobre la regulación del trabajo de los repartidores a domicilio de las plataformas digitales.

• ***R.4: Simplificación de contratos***

Reducción del catálogo de contratos a tres: un contrato estable, que será la regla general, otro temporal restringido a actividades de duración limitada y un tercero de formación/prácticas que sirva de vía de acceso a la contratación indefinida. Se propone penalizar el uso excesivo de contratos de muy corta duración y fortalecer la causalidad de los contratos temporales. (plazo: 2021).

• ***R5: Modernización de políticas activas de empleo.***

Se pretende mejorar los instrumentos para facilitar el retorno al empleo de las personas desempleadas. Con este fin, se pretende reforzar la formación para el empleo y configurar trayectorias individualizadas de orientación, así como mejorar los instrumentos de los servicios públicos de empleo, incluyendo herramientas de perfilado que faciliten una atención

personalizada, así como introducir instrumentos digitales para la gestión y cobertura de vacantes. Se buscará también mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo y se propone la creación de ventanillas de empleo específicas para jóvenes y el replanteamiento de la Garantía Juvenil (plazo: 2022).

• ***R.6: Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y recualificación***

Apoyándose en la reciente experiencia con los ERTE, se propone establecer un mecanismo permanente de flexibilidad interna ante fluctuaciones de demanda que reduzca la volatilidad del empleo y facilite el ajuste ante procesos de cambio estructural, así como un sistema de recualificación de trabajadores ante ajustes permanentes en empresas y sectores en transición. Se priorizará la reducción de jornada y la inversión en formación durante períodos de baja actividad. Para financiarlo, se establecerá un fondo tripartito con aportaciones del Estado, los trabajadores y las empresas. En particular, se pretende que los excedentes de cotizaciones por desempleo en la parte alta del ciclo se puedan utilizar para financiar estos mecanismos (plazo: 2021).

• ***R.7: Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral***

Existe la impresión de que estos instrumentos no han funcionado demasiado bien. Se propone concentrar las ayudas a la contratación en colectivos muy específicos de baja empleabilidad y en los contratos indefinidos, así como reducir su utilización con el fin de liberar recursos para otras políticas activas (plazo: 2022).

• ***R.8: Modernización de la negociación colectiva.***

Se propone revisar la regulación de algunos aspectos esenciales de la negociación colectiva, incluyendo la ultra-actividad de los convenios colectivos, la relación entre convenios sectoriales y de empresa, y los mecanismos de consulta y negociación en los supuestos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo – pero no se especifica qué cambios se pretende introducir. También se pretende eliminar los obstáculos a la prolongación voluntaria de la vida laboral que puedan persistir en los convenios (plazo: 2021).

• ***R.9: Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales***

Se busca desincentivar la subcontratación de actividades que están dentro de la actividad principal de la empresa, así como impedir las externalizaciones de servicios que sean un mero instrumento para reducir el coste salarial (plazo 2021).

• ***R.10: Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo***

Se propone integrar en el subsidio ordinario por agotamiento de la prestación contributiva las modalidades extraordinarias de ayudas asistenciales por desempleo que se han ido creando para situaciones específicas. La prestación estaría vinculada a cotizaciones previas, se financiaría con cargo a las cuotas de desempleo y estaría ligada a la participación en un programa de activación para el empleo. Su duración variaría en función de la edad, circunstancias familiares y la duración de la prestación agotada y la cuantía sería del 80% del IPREM (plazo: 2022).

• ***R.11: Digitalización del SEPE para su modernización y eficiencia***

Mejora de los sistemas de información que dan soporte a las prestaciones por desempleo y las políticas activas, introducción de inteligencia artificial para el casamiento de ofertas y vacantes, digitalización de los servicios que se prestan a trabajadores y empresas. Las inversiones necesarias se financiarán con los recursos para la Digitalización del Servicio Público de Empleo Estatal, que forma parte del componente 11 del Plan de Recuperación.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• El programa de reformas del mercado laboral es un compendio de buenos propósitos pero adolece de falta de concreción en muchas de las medidas planteadas. Se valora el deseo de pactar estas reformas con los agentes sociales, pero creemos que será difícil llegar a acuerdos

en materias clave, como la futura regulación de la negociación colectiva, por lo que resulta de especial interés conocer en qué dirección se inclinan las propuestas del Gobierno.

- En este sentido conviene resaltar que el documento no establece prioridades claras y no todas las medidas propuestas se basan en las recomendaciones del Semestre Europeo, recogidas al inicio del documento. En concreto, el Gobierno plantea una reforma de los pilares básicos de la negociación colectiva resultantes de la reforma laboral de 2012, mientras que las recomendaciones, validadas por todos los Estados Miembros, desaconsejan una posible contrarreforma sin una evaluación previa de los efectos de la reforma anterior. En la misma línea, muchos miembros del Grupo serían contrarios a dar marcha atrás en la reforma laboral en temas como la ultraactividad o la prevalencia de los convenios sectoriales.
- La simplificación del menú de contratos es una medida necesaria pero no suficiente para erradicar la dualidad. La reforma no está exenta de riesgos --- una regulación excesivamente rígida podría afectar negativamente al empleo --- y se deberían plantear medidas adicionales que reduzcan las diferencias entre trabajadores fijos y temporales en indemnizaciones y seguridad jurídica y obliguen a las empresas a internalizar los costes de la rotación.
- La propuesta de los ERTE estructurales plantea muchas dudas. Valoramos positivamente la intención de establecer mecanismos para amortiguar el impacto de caídas cíclicas o extraordinarias de la demanda, facilitando el acceso a las PYMES y fortaleciendo el papel de la formación. Sin embargo, la aplicación de los ERTE fuera de la pandemia puede generar incentivos perversos y un riesgo cierto de financiación de empresas no viables. La creación de mecanismos permanentes de flexibilidad interna negociada es bienvenida pero estos han de ser diseñados cuidadosamente y no deberían ser motivo para endurecer la regulación de los despidos.
- Las propuestas en materia de políticas activas van en la dirección correcta, pero los avances en esta materia están condicionados por el ritmo y la ambición en la modernización de los servicios públicos de empleo.
- Las propuestas en materia de empleo joven carecen de ambición y no abordan los problemas de acceso al empleo de este colectivo.
- Para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y reducir la tasa de paro estructural, hay que tener una visión más holística de los problemas. Por ejemplo, el aumento de la movilidad geográfica de los trabajadores pasa por un mejor funcionamiento del mercado del alquiler y por facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda.
- La dualidad se puede combatir con: (i) Sistema de “bonus-malus” que eleve las cotizaciones sociales de las empresas que presenten un exceso de rotación laboral con respecto al promedio de su sector; (ii) Fondo de capitalización con aportaciones de la empresa a la seguridad social por cada empleado (podría usarse para pagarse una parte de la indemnización por despido); (iii) Contrato único con indemnizaciones crecientes con la antigüedad.

C24. Revalorización de la industria cultural

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente24.pdf>

Objetivos: Mejorar las condiciones de trabajo del sector, aumentar su competitividad, impulsar la internacionalización, modernizar las estructuras de la industria cultural, contribuir a la dinamización y cohesión del territorio apoyando con sinergias a otros sectores, facilitar el tránsito a las nuevas oportunidades que ofrecen los entornos digitales, y llevar a cabo la digitalización de los grandes servicios culturales del país, aumentando su sostenibilidad.

Impacto económico esperado: No cuantificado. Se espera aumentar la resiliencia de las industrias culturales, adaptando la industria a las exigencias de sostenibilidad.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.01:</i> Impulso de la competitividad de las industrias culturales	<i>111</i>	<i>0</i>	<i>57</i>	<i>41</i>	<i>13</i>
<i>I.02:</i> Dinamización de la cultura a lo largo del territorio	<i>141</i>	<i>0</i>	<i>37</i>	<i>88</i>	<i>16</i>
<i>I.03:</i> Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales	<i>73</i>	<i>0</i>	<i>29</i>	<i>22</i>	<i>22</i>
<i>Total (en millones de euros)</i>	<i>325</i>	<i>0</i>	<i>123</i>	<i>151</i>	<i>52</i>

1. INVERSIONES

• *I.1: Impulso de la competitividad de las industrias culturales*

- *Competitividad y profesionalización de las empresas culturales* (30 millones de euros): (i) refuerzo de las habilidades emprendedoras y financieras de los profesionales del sector a través de un programa de becas, (ii) programa de formación especializada en oficios técnicos y gestión cultural para profesionales de las artes escénicas y musicales (iii) apoyo a aceleradoras culturales que maximice el desarrollo de proyectos culturales con alto potencial de crecimiento, mediante ayudas en colaboración con las CC.AA.

- *Digitalización de los sistemas de gestión de la Propiedad Intelectual* (16 millones): (i) apoyo a los proyectos de digitalización de los operadores de gestión de derechos de propiedad intelectual; y (ii) Transformación digital de las unidades administrativas con competencias en materia de propiedad intelectual.

- *Vertebración e internacionalización del sector* (65 millones): (i) fomento y digitalización del sector del libro a través de una serie de acciones coordinadas que inciden en toda su cadena de valor (creadores, editores, distribuidores, librerías y lectores). Se abordarán acciones en la cadena de producción, suministro, comercio y logística, en materia de internacionalización, con el diseño de una plataforma de negocios; en el ámbito de la formación y capacitación, y mediante un proyecto a largo plazo de promoción transversal de la lectura; (ii) medidas de apoyo al sostenimiento estructural, la modernización y readecuación de las estructuras de gestión del sector de las artes escénicas y de la música incluyendo los festivales y los circuitos; y (iii) medidas de apoyo a las empresas y profesionales para que se intensifique su presencia en plataformas y mercados nacionales e internacionales con el objetivo de fortalecer la conexión sectorial y expandir los modelos de negocio; (iv) movilidad internacional; (v) estudios de análisis mercado y difusión que potencien la presencia de las producciones escénicas líricas y musicales, así como potenciar la participación en ferias, festivales y mercados exteriores a través de acuerdos con otros agentes institucionales; (vi) impulso a las galerías de arte para que puedan recuperar su presencia en ferias internacionales.

- **I.2: Dinamización de la cultura a lo largo del territorio**

- Ayudas para ampliar y diversificar la oferta cultural en áreas no urbanas (20 millones): en colaboración con las CC.AA..
- Modernización y gestión sostenible de las infraestructuras de las artes escénicas y musicales (42 millones), así como fomento de nuevos circuitos de difusión mediante transferencia de recursos a las CCAA para la convocatoria de ayudas.
- Conservación, restauración y puesta en valor del patrimonio cultural español (66 millones): El proyecto también actuará a través de la recuperación integral del edificio Tabacalera en Madrid, ampliando sus usos y funciones a cargo de diversos agentes culturales.
- Dotación de bibliotecas (13 millones): a) compra de licencias de libros digitales, que contribuyen a la transición digital y favorecen a los ciudadanos de las localidades peor comunicadas; b) compra de libros en papel.

- **I.3: Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales**

- Museo Nacional del Prado. Mejora de instalaciones y servicios.
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Digitalización y becas y residencias de investigación.
- Biblioteca Nacional de España. Facilitar y ampliar su uso.
- Plan de acceso digital al patrimonio bibliográfico.
- Digitalización, ampliación de la capacidad e interoperabilidad de sistemas de archivos de todo tipo, inventarios y registros del patrimonio histórico.
- Medidas para la modernización de las herramientas de gestión pública y puesta en marcha de un sistema integral de digitalización y catalogación de documentación, recursos, bienes, estructuras e infraestructuras del INAEM.

2. PRINCIPALES REFORMAS

- **R.1: Desarrollo Estatuto del Artista y Fomento de la inversión, el mecenazgo cultural y participación:** Se prevé la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros en 2021 T2. El objetivo es adecuar el marco jurídico, fiscal y laboral del sector cultural, para mejorar la protección social de los agentes del sector y aumentar la participación de la inversión privada. Pretende abordar las debilidades del marco normativo vigente laboral y fiscal, que no atiende a las particularidades del sector cultural. Particularidades: irregularidad de ingresos y de actividad laboral de artistas y creadores y dependencia de fondos públicos. Quedan por desarrollarse diversas cuestiones como la adecuación del IVA, IRPF, IAE, representatividad sindical, salud y relaciones laborales, en especial de los artistas en espectáculos públicos. También se incluye mejorar la regulación del mecenazgo y un régimen favorable de incentivos fiscales.

- **R.2: Refuerzo de los derechos de autor y derechos conexos:** Se prevé la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros en 2021 T4. Culminación del procedimiento normativo para la aprobación de la futura Ley sobre los derechos de propiedad intelectual en el Mercado Único Digital europeo. Asimismo, procedimientos para la aprobación del nuevo Reglamento del Registro de la Propiedad Intelectual para adaptarlo a la nueva realidad digital y que facilite la lucha contra las nuevas formas de vulneración de la propiedad intelectual en Internet. También se llevarán a cabo las actuaciones normativas necesarias de cara a la creación y regulación de la Oficina Española de Derechos de Propiedad Intelectual, Organismo Autónomo.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El crecimiento paulatino de la participación de los servicios culturales en el consumo agregado debería ser una pieza fundamental del crecimiento sostenible. Por esta razón y por el hecho de que la industria

cultural ha sido una de las más afectadas por la pandemia, convendría plantear campañas de estímulo del consumo de servicios culturales.

- En España existe una fuerte tendencia a la localización en Madrid del gasto del Estado en cultura. Así, por ejemplo, está arraigadísima la idea de que si el país solo puede tener un centro de excelencia en alguna de las ramas de la cultura, ese centro debe localizarse en Madrid. Esta tendencia alcanza un nivel casi cómico cuando la principal inversión para la “Dinamización de la cultura a lo largo del territorio” (el proyecto 3 de 66 millones), solo tiene una concreción que consiste en la recuperación integral del edificio Tabacalera en Madrid. El documento afirma explícitamente que esa nueva inversión en Madrid constituye un hito para la dinamización cultural del resto del territorio (¡!). Gran parte del resto de inversiones, como todas las correspondientes al tercer capítulo o la digitalización de la gestión de la Propiedad Intelectual también se localizarían en Madrid.

- Desde el punto de vista de la coherencia con el Estado de las Autonomías y del objetivo de un crecimiento territorialmente equilibrado, deberían utilizarse los nuevos fondos correspondientes a este Plan para romper con la tendencia a la centralización de la industria cultural. La descentralización de la cultura ayudaría a la atracción de talento por las ciudades intermedias del país, más allá de las dos grandes metrópolis, y contribuiría también a la reorientación y mejora de la oferta turística para elevar su calidad, reducir su estacionalidad y aumentar su sostenibilidad.

- El Plan podría asegurar que rompa con la tendencia a la centralización de las inversiones de la industria cultural en Madrid ofreciendo una distribución territorial del gasto previsto, aunque sea aproximadamente.

- La industria cultural ha sido una de las más afectadas por la pandemia y podría seguir siéndolo a medio y largo plazo debido a que buena parte de su actividad requiere la concentración de numeroso público en un lugar cerrado. La imposibilidad de utilizar a plena capacidad las salas y la prevención de una parte del público en acudir a recintos cerrados podría alargarse más allá de la recuperación del resto de la economía. En el documento, se echa de menos propuestas concretas que permitan paliar las consecuencias de todo esto. Algunas ideas al respecto son:

- Ayudas para inversión y nueva regulación sobre medición de calidad del aire en recintos cerrados y mecanismos de depuración del aire, adecuando las salas de la industria cultural a la situación post-pandemia.

- Compensación a las entidades locales para que puedan mantener una menor fiscalidad sobre las infraestructuras culturales más allá del impacto a corto plazo de la pandemia.

C25. España *hub* audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente25.pdf>

Objetivos: dinamizar el sector audiovisual (desde una perspectiva amplia, incluyendo a los videojuegos y la creación digital) a través de la internacionalización, el apoyo a la digitalización e innovación de las actividades de producción de los contenidos audiovisuales y de la digitalización de las herramientas de gestión de la remuneración de los creadores, así como la mejora de la regulación para posicionar a España como centro de referencia para la producción audiovisual y el sector de los videojuegos y los e-Sports.

Impacto económico y ambiental esperado: No se cuantifica.

Aumento del tamaño medio de las empresas, efecto arrastre de las inversiones directas extranjeras de grandes productores globales de contenidos audiovisuales sobre las ventas de las pymes, mejora en las capacidades de la industria de producción audiovisual. Mejora del saldo exterior, aceleración de startups y apalancamiento de la inversión privada en las infraestructuras necesarias para asumir el incremento esperado de la producción audiovisual.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

En millones €	Total	2020	2021	2022	2023
<i>I.1: Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual</i>	200	8	135	30	27
<i>Total</i>	200	8	135	30	27

1. INVERSIONES

• *I.1: Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual*

Se destinarán 200 millones de euros en forma de convocatorias de ayudas, firma de convenios con entidades públicas o privadas, implementación de nuevos instrumentos de promoción internacional y marketing digital, creación de foros de negocio y de comercialización de producciones audiovisuales españolas, contratos de Compra Pública de Innovación para la creación de tecnologías avanzadas en nuestro país (etiquetado de contenidos, verificación de identidad digital para el acceso condicionado).

Acciones contempladas en tres grandes líneas de acción:

- *Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual* (155 millones): para mejorar la competitividad, se apoyará la aplicación e integración de tecnologías digitales a la producción y promoción de contenidos audiovisuales y la digitalización de las herramientas de gestión de la remuneración de los creadores, se apoyará la innovación en la creación y desarrollo de contenidos audiovisuales y digitales en sus diversos formatos, la difusión y explotación de las producciones, y la interacción y fidelización de los públicos.
- *Programa de promoción e internalización del sector audiovisual.*
- *Programa de atracción de rodajes e inversión exterior.*

2. PRINCIPALES REFORMAS

• *R.1: Reforma del marco regulatorio del sector audiovisual.*

Aprobación de una nueva Ley General de Comunicación Audiovisual y reforma de la Ley del Cine para adecuar el marco jurídico a la nueva realidad del sector y aprobación del Plan “España Hub Audiovisual Europeo”, para convertir a España en una plataforma de inversión a nivel mundial, reforzar el papel exportador de productos audiovisuales y servir de polo de atracción de talento en el ámbito audiovisual.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

C26. Plan de fomento del sector del deporte

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente26.pdf>

Objetivos: Dinamización, reestructuración y modernización del sector del deporte, adaptándolo a nueva realidad socioeconómica mediante los procesos de transformación digital y de transición ecológica.

Actuaciones: gasto previsto con cargo al MRR y periodificación

	<i>total</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>I.1:</i> Digitalización del Sector Deporte	76	0	17	37	22
<i>I.2:</i> Transición Ecológica de Instalaciones Deportivas	146	0	13	39	94
<i>I.3:</i> Plan Social del Sector Deporte	78	0	19	32	27
<i>Total</i>	300	0	50	105	145

1. INVERSIONES

• *I.1: Digitalización del Sector Deporte*

Ayudas a federaciones deportivas y centros públicos de medicina del deporte, gestionadas por el Ministerio de Cultura y Deporte y el Consejo Superior de Deportes, que liderará y coordinará el desarrollo de las aplicaciones informáticas necesarias.

Actuaciones contempladas: Digitalización de las actividades de las federaciones y otras organizaciones deportivas (47 millones), incluyendo la gestión de las licencias deportivas y seguros asociados y la digitalización de los centros de alto rendimiento, así como de los centros públicos de medicina del deporte (5 millones) y de la lucha contra el dopaje (3 millones). Se incluye también una partida de 20 millones para la promoción de la actividad física para la salud que incluye campañas de sensibilización y actividades en colaboración con el SNS.

• *I.2: Plan de Transición Ecológica de Instalaciones Deportivas*

Inversión directa en centros propios y convenios o ayudas gestionadas por el Ministerio para instalaciones de otras administraciones, así como convocatorias competitivas para entidades del sector turístico

Actuaciones contempladas: Rehabilitación energética de los centros nacionales y autonómicos de alto rendimiento deportivo para maximizar el uso de energías renovables y reducir el consumo energético y las emisiones de CO₂ (73 millones). Reforma sostenible de las instalaciones de turismo deportivo (36 millones). Promoción de la actividad física en zonas rurales (4 millones).

• *I.3: Plan Social del Sector Deporte*

Convocatorias de subvenciones competitivas dirigidas a los propietarios de instalaciones deportivas públicas y privadas susceptibles de acoger eventos internacionales. Ayudas a federaciones deportivas, clubes femeninos y mujeres deportistas.

Actuaciones contempladas: Mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad de instalaciones deportivas para favorecer la atracción de eventos internacionales (¡!) (28 millones). Reducción de la desigualdad de género en el deporte (50 millones), con especial atención a la profesionalización del fútbol femenino; se incluyen también campañas de visibilización y de formación.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• *R.1: Reforma de la Ley del Deporte*

Entre las modificaciones necesarias, “destaca lógicamente la necesaria igualdad de género y, por ello, la Ley del Deporte velará por que se produzcan las modificaciones normativas necesarias para garantizar la profesionalización del deporte de mujeres... Cabe destacar que dimensiones como la inclusión social, la transición ecológica y la innovación a través de la digitalización son fundamentales para adecuar el deporte a la realidad socio-económica en la que actualmente se desarrolla. Por otra parte, los efectos de la pandemia sobre el ecosistema deporte, y las lecciones aprendidas por todo el sector, también señalan la necesidad de asumir un nuevo concepto, el de deporte seguro, centrado en la mejora de la previsión, prevención, alerta temprana, reacción rápida y capacidad de resiliencia de nuestro deporte.” (pp. 8-9).

• *R.2: nueva Ley de Ordenación de determinadas profesiones del deporte*

“La ordenación de las profesiones del deporte a nivel estatal es una reclamación histórica de los profesionales del sector deportivo. La inexistencia de regulación a nivel estatal y la creación de regulación a nivel autonómico en algunas Comunidades está generando una heterogeneidad normativa nada deseable...” (p. 10).

• *Otras reformas:* El Plan de Recuperación incluye entre las “reformas” el desarrollo de una nueva Estrategia nacional de fomento del deporte contra el sedentarismo.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• El sector del deporte tiene una considerable importancia económica y ha sido uno de los más afectados por la crisis sanitaria. Tendría sentido, por tanto, establecer un plan de ayudas sectoriales que pudiera contribuir a su reestructuración y dinamización. Sin embargo, sólo una parte muy reducida del gasto previsto del componente podría ser útil en este sentido. El grueso del gasto se dedica a cuestiones que no tienen demasiado que ver con las necesidades más perentorias del sector y algunas partidas potencialmente útiles no parecen muy bien planteadas. No parece razonable, por ejemplo, pensar que la eficiencia energética de nuestras instalaciones deportivas sea un factor esencial para atraer grandes eventos internacionales.

• El componente es un buen ejemplo de una cierta pérdida de perspectiva que afecta a muchos elementos del Plan. La sostenibilidad ambiental o la igualdad de género son objetivos muy deseables, pero no pueden ser las únicas preocupaciones, y menos en sectores con graves problemas específicos de otra naturaleza. En la misma línea, la digitalización puede ser una herramienta muy útil en muchos casos, pero no es la panacea que permite resolver todos los problemas.

C27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente27.pdf>

Objetivos: Prevenir y, en su caso, luchar contra el fraude fiscal y reforzar la capacidad de recaudación del sistema impositivo. Con la implantación de las reformas contempladas se aspira a evitar nuevas formas de fraude fiscal, incrementar la eficacia del control tributario, incentivar el cumplimiento voluntario por el contribuyente de sus obligaciones tributarias, avanzar en el cumplimiento cooperativo, así como a ajustar la normativa española a las acciones en vías de adopción en el ámbito internacional. Estas reformas tienen como fines últimos asegurar la justicia tributaria, incrementar la eficacia recaudatoria del sistema tributario, reducir el fraude fiscal, la economía sumergida y la litigiosidad en materia tributaria. Además, se considera que las actuaciones previstas en este ámbito permitirán la modernización de nuestro sistema fiscal, haciéndolo más eficiente, lo que a su vez permitirá amortiguar el impacto de la crisis provocada por la COVID-19.

Impacto económico esperado: no especificado. Solamente se menciona que las reformas de este componente harán que la evolución de las bases imponibles agregadas sea más favorable que la evolución de las magnitudes macroeconómicas agregadas directamente relacionadas con los ingresos tributarios (PIB nominal y demanda interna).

2. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1: Aprobación de la Ley de lucha contra el fraude**

Se trata del Proyecto de Ley de Lucha contra el Fraude, actualmente en tramitación parlamentaria¹⁴, cuyos principales contenidos son: a) Ampliar el concepto de paraíso fiscal en función del criterio de transparencia, de nula tributación y de regímenes fiscales preferenciales perjudiciales; b) Limitar los pagos en efectivo para determinadas operaciones económicas, facilitando la trazabilidad de las operaciones de pago y dificultando los comportamientos defraudatorios; c) Ampliar el ámbito subjetivo y objetivo del régimen de la lista de deudores a la Hacienda Pública; d) Establecer expresamente la prohibición de las amnistías fiscales; e) Prohibir el denominado “software de doble uso”; y f) Incorporar el concepto de “valor de referencia” como nueva base imponible de los impuestos patrimoniales. Además, la norma incluye la transposición de la Directiva UE Antielusión fiscal (ATAD) a nuestra legislación.

• **R.2: Modernización de la Agencia Tributaria.**

Las reformas en este punto se incardinan dentro del Plan Estratégico de la Agencia Tributaria para el período 2020-2023, en el que se contemplan como pilares básicos: a) la potenciación e implantación de nuevas medidas dirigidas a evitar o limitar la posibilidad del fraude, tanto de carácter previo a la presentación de declaraciones tributarias como otras dirigidas a fomentar el cumplimiento voluntario; b) la maximización de la eficacia y la eficiencia de la lucha contra las modalidades de fraude más complejas incorporando nuevas herramientas basadas en el uso de las nuevas tecnologías. En concreto, se contemplan las siguientes reformas: 1. La modernización informática de la gestión tributaria y la realización de nuevas inversiones en hardware y software especializado de control; 2. Mejorar la eficiencia energética e incorporar alta tecnología a la gestión de inmuebles en los que se presta asistencia al contribuyente, adaptándolos a las nuevas necesidades de personal; 3. Realizar inversiones en medios y equipamientos, incluidos los medios aeronavales, para una mayor eficacia en la lucha contra el

¹⁴ El 25 de mayo de 2021, el Congreso de los Diputados ha aprobado el texto de esta Ley, comenzando su tramitación en el Senado.

contrabando, el narcotráfico y los delitos económicos relacionados; 4. Mejoras en la selección y orientación de las actuaciones para detectar ingresos no declarados, extendiendo el uso de las herramientas tecnológicas y la digitalización para la gestión de los tributos, así como reforzando las líneas de colaboración con las restantes Administraciones tributarias autonómicas y locales, la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo; 5. Aumento de los efectivos de la Agencia Tributaria para recuperar las plantillas máximas, previas a 2009, en el entorno de los 28.000 empleados.

• **R.3: Potenciación de la asistencia al contribuyente.**

La asistencia al contribuyente constituye uno de los pilares del Plan Estratégico 2020-2023 de la Agencia Tributaria. En concreto, se contemplan las siguientes actuaciones: a) implantación de un nuevo modelo de asistencia integral en la Agencia Tributaria a través de las “Administraciones de asistencia Digital Integral” (ADIs), concebidas como plataformas dirigidas a prestar servicios de información y asistencia por medios electrónicos no presenciales; b) la mejora de los datos fiscales ofrecidos en relación con el Impuesto sobre Sociedades, así como en la gestión electrónica del IVA y de las actividades económicas declaradas en IRPF en régimen de estimación directa.

• **R.4: Vertiente internacional.**

La Agencia Tributaria acumula un gran volumen de información procedente de los intercambios de información internacionales, incrementado en los últimos años. Por ello, se considera necesario modernizar los desarrollos informáticos y las labores de depuración de esa información, con el fin de permitir un aprovechamiento eficaz de la misma.

• **R.5: Modelo cooperativo.**

Basado en el concepto de relación cooperativa y de confianza mutua entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, establecido por la OCDE, está previsto impulsar la adhesión de PYMES y Autónomos a los códigos de buenas prácticas ya aprobados para Grandes Empresas, Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios y Asesores Fiscales ya aprobados. Con ello se persigue avanzar en el desarrollo del modelo de relación cooperativa entre la Agencia Tributaria, y las Federaciones y Asociaciones afectadas y sus asociados, con el fin de generalizar las buenas prácticas tributarias. Asimismo, en esta reforma se contempla potenciar la participación de funcionarios de la Agencia Tributaria como peritos o en funciones de auxilio judicial, así como la colaboración regular con los órganos jurisdiccionales en la persecución de delitos contra la Hacienda Pública, delitos de blanqueo de capitales, de contrabando y narcotráfico.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

• Las medidas recogidas en el Componente 27 muestran una gran heterogeneidad, combinándose, en unos casos, actuaciones con un cierto grado de concreción respecto a su contribución a la prevención y lucha contra el fraude fiscal, con otras de carácter genérico o simplemente, enunciativas.

• En la práctica totalidad de los casos, se trata de acciones que ya estaban contempladas de forma previa a la crisis de la COVID-19 y, por consiguiente, previstas o iniciadas con anterioridad a la aprobación del programa *Next Generation EU*. En este sentido, destacan las reformas R.2 (*Modernización de la Agencia Tributaria*) y R.3 (*Potenciación de la asistencia al contribuyente*), que constituían una parte sustancial del Plan Estratégico 2020-2023 de la Agencia Tributaria, aprobado en enero de 2020. Asimismo, en el caso de la reforma R.1, se trata de un proyecto de Ley, que viene tramitándose en el Congreso desde octubre de 2020 y que recoge, con cuatro años de retraso, la trasposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del

Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior.

- En cuanto a las implicaciones financieras de las medidas, especialmente relevantes en los casos R.2 y R.3, llama la atención que, a pesar de reconocerse expresamente que las medidas contempladas de modernización informática y de aumento de los efectivos de la Administración Tributaria aparejan importantes costes presupuestarios, estos no serán financiados con cargo a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Por lo que respecta al contenido de las medidas, hay que señalar que las recogidas en los bloques R.2, R.3 y R.4, parecen bien orientadas a dotar de medios informáticos y personales a la Administración Tributaria, que se habían visto muy mermados en los últimos años, desde la crisis financiera de 2008. Por el lado de la inversión en tecnología de prevención del fraude, la apuesta por las nuevas herramientas de tratamiento masivo de datos y de puesta en funcionamiento de las ADIs es una opción acertada.
- Por lo que respecta al aumento de los recursos humanos, el objetivo fijado en el plan, ciertamente difuso, de recuperar la plantilla máxima de la Administración Tributaria previa a la crisis económica, parece bastante modesto, pues desde hace muchos años, España se sitúa en las últimas posiciones del ranking de países de la OCDE en empleados de la administración tributaria por cada 100.000 habitantes.
- No obstante, las tres líneas de reforma carecen del suficiente grado de concreción para poder valorar de forma más precisa el alcance de las medidas previstas en relación con los objetivos planteados. Aunque en el caso de las medidas de modernización informática se esboza su orientación hacia los mecanismos de control preventivo y de asistencia integral digital, se echa en falta una descripción expresa y más detallada del contenido de las acciones que permitan fijar indicadores para evaluar su grado de éxito, de acuerdo con un calendario temporal de aplicación.
- Finalmente, hay que señalar que las reformas del bloque R.5 (*Modelo cooperativo*) aparecen en la ficha del componente de forma bastante genérica, sin demasiadas especificaciones respecto a las metas perseguidas. Además, la mezcla entre las acciones centradas en los códigos de buenas prácticas fiscales y las relacionadas con la colaboración regular de la Agencia Tributaria con los órganos jurisdiccionales, complicará la valoración de las medidas incluidas en el bloque. Sería importante haber identificado con claridad acciones a adoptar para introducir con generalidad, al menos en las empresas grandes y medianas, protocolos de “compliance tributario”, en auge en los países más avanzados.

C28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente28.pdf>

Objetivos: mitigar el impacto económico y social de la pandemia. La reforma del sistema tributario busca hacerlo más equitativo, sostenible, progresivo y justo, acercando la presión fiscal sobre el PIB a la media europea, al menos en parte mediante el ensanchamiento de las bases fiscales y el gravamen de nuevos modelos digitales de negocio. Adicionalmente, se pretende que el sistema tributario contribuya a la igualdad de género, la protección del medio ambiente (fiscalidad verde) o la protección de la salud.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1: Medidas adoptadas en 2020 y 2021 para paliar los efectos de la pandemia COVID**

Batería de medidas aprobadas durante 2020 y 2021 con el objeto de mitigar los efectos negativos ocasionados por las restricciones vinculadas a la pandemia, especialmente aplazamientos en el pago de ciertos tributos y algunas bajadas de tipos, exenciones y deducciones. Sólo son permanentes, el establecimiento del tipo reducido del 4% del IVA a los libros periódicos y revistas, la modificación de Sociedades para fomentar las producciones cinematográficas y audiovisuales, y la exención en el IRPF del ingreso mínimo vital.

• **R.2: Análisis de los beneficios fiscales**

Se propone realizar una revisión de los beneficios fiscales (que equivalen a unos 5pp del PIB) y de los regímenes especiales de tributación, con el fin de determinar si cumplen los objetivos para los que fueron aprobados, y si su coste está justificado. Se propone la evaluación de 15 beneficios fiscales que se realizará entre los años 2021 y 2023, a razón de 5 beneficios cada año. Para ello se ha constituido un grupo de trabajo entre el IEF, la Agencia Tributaria y la Dirección General de Tributos.

• **R.3: Creación de un comité de personas expertas para la reforma fiscal**

Creación de un grupo de expertos¹⁵ para la elaboración de un Libro Blanco para la Reforma Tributaria. El grupo deberá realizar un análisis del sistema tributario en sentido amplio desde un punto de vista de la suficiencia, equidad y eficiencia del sistema, prestando especial atención a la fiscalidad medioambiental, a la imposición societaria, a la tributación de la economía digitalizada, a la armonización de la tributación patrimonial en las CCAA y a la fiscalidad de las actividades económicas emergentes.

• **R.4: Reforma de medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica**

Se propone establecer nuevos impuestos sobre el depósito de residuos en vertederos y su incineración y los envases de plástico no reutilizables, vinculados a la nueva Ley de residuos y suelos contaminados¹⁶. Modificación del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero. Revisión del impuesto sobre hidrocarburos para equiparar los tipos impositivo sobre distintos carburantes. Reformas en materia de movilidad sostenible, que afectarían, entre otros, a los impuestos sobre matriculación y sobre determinados vehículos de tracción mecánica, e introducción del pago por uso de la red viaria de carreteras.

• **R.5: Aprobación de un impuesto sobre determinados servicios digitales**

Impuesto creado en 2020¹⁷, entró en vigor a mediados de enero de 2021. Grava la prestación de servicios digitales que hasta entonces no tributaban tales como los servicios de publicación

¹⁵ El grupo de expertos se creó el pasado mes de abril (<https://bit.ly/3yq7Isw>)

¹⁶ Proyecto de Ley aprobado en Consejo de Ministros de 18 de mayo de 2021 (<https://bit.ly/3fu6zHT>)

¹⁷ Ley 4/2020, de 15 de octubre, del impuesto sobre determinados servicios digitales (BOE A-2020-12355)

y de intermediación en línea, y la transmisión de datos generados por el usuario en las interfaces digitales. El impuesto se aprueba con carácter transitorio hasta que se alcance un acuerdo internacional sobre la tributación de las multinacionales tecnológicas.

• ***R.6: Aprobación de un impuesto sobre transacciones financieras***

Al igual que el anterior, se trata de un impuesto ya creado en 2020¹⁸, y en vigor desde mediados de enero de 2021. El impuesto establece un gravamen del 0,2% para las compraventas de acciones de empresas españolas cotizadas con una capitalización bursátil superior a 1.000 millones. El impuesto se adaptará, en su caso, a lo establezca la UE sobre el tema.

• ***R.7: Medidas tributarias de adopción a corto plazo en los impuestos personales***

Medidas aprobadas en los PGE 2021 en materia de IRPF –subida de la escala general estatal y de las escalas del ahorro estatal y autonómica para el tramo de rentas más elevadas y minoración de la reducción de las aportaciones a los planes de pensiones individuales- y en materia del impuesto sobre patrimonio –vigencia indefinida y subida del tipo de gravamen del último tramo de la tarifa-.

• ***R.8: Medidas tributarias de adopción a corto plazo en el impuesto sobre sociedades***

Medida aprobada en los PGE 2021 relativa a la reducción de la exención por los dividendos y plusvalías generadas por participación en sociedades filiales. A medio plazo, se prevé garantizar un tipo mínimo de tributación del 15%.

• ***R.9: Medidas tributarias de adopción a corto plazo en los impuestos indirectos***

Medidas aprobadas en los PGE 2021 en materia de IVA –aplicación del tipo general del 21% a las bebidas refrescantes, zumos y bebidas edulcoradas- e impuesto sobre las primas de seguros –subida de dos puntos porcentuales del tipo de gravamen-.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El Plan es poco concreto. No se han especificado, por ejemplo, los beneficios fiscales que se quiere evaluar, por lo que no es posible pronunciarse sobre la pertinencia de los mismos.
- En cuanto a la sostenibilidad de las cuentas públicas, se confía en el impacto positivo sobre el crecimiento potencial del Plan de Recuperación para que amplíe las bases imponibles y mejore la recaudación impositiva. Junto a ello, el Gobierno propone una reforma del sistema tributario que suba la presión fiscal a niveles semejantes a los de la media europea, lo que no debería ser un objetivo en si mismo, sobre todo si no viene acompañado por un aumento similar en la eficiencia del sector público. El Plan no da detalles de las propuestas más allá de mencionar ajustes en las exenciones y bonificaciones de algunos impuestos, la adaptación a la economía digital y la transición ecológica, con la creación de nuevos impuestos, o el reforzamiento de la lucha contra el fraude fiscal.
- Se plantea un calendario ambicioso para la reforma fiscal, ya que se prevé que entre en vigor durante el primer trimestre de 2023, mientras que el informe del grupo de expertos habría de entregarse en marzo de 2022. El reducido margen que se da el Gobierno (menos de un año) para aplicar las recomendaciones del informe, y el calendario electoral con elecciones regionales y municipales en mayo de 2023, pueden hacer que la reforma termine no siendo muy ambiciosa. La experiencia del informe del grupo de expertos para la reforma fiscal de 2014, cuyas conclusiones fueron ignoradas, no es un buen precedente.
- Respecto a las medidas de adopción a corto plazo, aunque son de escaso potencial recaudatorio elevan la carga tributaria de empresas y familias, lo que en un entorno económico como el actual quizá no sea lo más adecuado.

¹⁸ Ley 5/220, de 15 de octubre, del impuesto sobre transacciones financieras (BOE-A-2020-12356)

- Se valora positivamente el énfasis sobre la ampliación de las bases tributarias y la eliminación de regímenes especiales, aunque por el momento no se han producido demasiados avances en esta línea.
- Dependiendo de cómo se concrete, la pretensión de armonizar la tributación patrimonial entre CCAA puede ser problemática.
- *Respecto a R.1 Medidas adoptadas en 2020 y 2021 para paliar los efectos de la pandemia COVID-19.* Podrían valorarse otras medidas adicionales dado que los efectos de la pandemia siguen presentes. Una de las que puede ser más interesantes es el *carry back* de las pérdidas en línea con la reciente recomendación de la UE aunque sea limitada a pequeñas y medianas empresas.
- *Respecto a R.2 Análisis de los beneficios fiscales.* En relación con los beneficios fiscales, en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades el margen de maniobra no es muy amplio. En todo caso, hay incentivos como el de I+D+i que deben mantenerse e incluso ampliarse y, especialmente, ha de garantizarse la seguridad jurídica en su aplicación (la interpretación de la AEAT es muy restrictiva y no siempre predecible). Asimismo, debe valorarse la introducción de beneficios ligados a la digitalización que sean eficaces. En todo caso, es necesario que los beneficios fiscales que se mantengan estén sometidos a una evaluación regular de su eficacia y de su coste recaudatorio.
- *Respecto a R.3. Comité de expertos para la reforma fiscal.* Debería establecerse un cauce que permita hacer llegar al Comité las propuestas de asociaciones u otras organizaciones, tanto durante la fase de análisis como cuando exista una propuesta que debería publicarse antes de que concluyan su trabajo. En definitiva, establecer un trámite de audiencia.¹⁹
- *Respecto a R.4. Medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica.* Deben ser figuras fáciles de implementar y gestionar (proyecto impuesto plásticos). En todo caso, en materia medioambiental las figuras propuestas deberían armonizarse con la imposición autonómica, evitando duplicidades de gravámenes y distorsiones que afecten a los objetivos perseguidos. Además, en el Plan se obvia lo fundamental: una senda predecible y a largo plazo de cómo deben aumentar los impuestos al CO₂ y a la emisión de gases de efecto invernadero.
- *Respecto a R.5: Impuesto sobre determinados servicios digitales.* Debería revisarse el segundo umbral establecido, que no está en línea con el de otros países como Francia y que, en contra de su finalidad, puede penalizar a grupos de empresas que no presentan realmente una huella digital significativa en España.
- *Respecto a R.7: Medidas tributarias de adopción a corto plazo en los impuestos personales.* La medida aprobada en los PGE 2021 de minoración de la reducción en el IRPF de las aportaciones a los planes de pensiones individuales supone impulsar los planes de empresa en detrimento de los individuales. Debe prevalecer la neutralidad regulatoria y fiscal entre el segundo y tercer pilar del sistema de pensiones.
- *Respecto a R.8. Medidas tributarias de adopción a corto plazo en el impuesto sobre sociedades.* Deben ajustarse técnicamente alguna de las medidas aprobadas, como es la tributación en cascada del 5% en dividendos y plusvalías y su articulación con la modificación de la transparencia fiscal internacional prevista en la Ley de medidas contra el fraude.

Por otra parte, la introducción de tipos mínimos en el Impuesto de Sociedades es cuestionable. Cualquier medida en este sentido debe tener en cuenta los avances que en estos momentos se están produciendo a nivel internacional. Este impuesto mínimo ha de configurarse en todo caso sobre la base imponible y no sobre el resultado contable y de tal forma que se evite la doble imposición de unas mismas rentas. Sería preferible reducir o eliminar aquellos beneficios fiscales (deducciones, bonificaciones, regímenes especiales, etc.) que se consideren no justificados o excesivos.

¹⁹ Esto ya se ha hecho. Véase https://www.ief.es/Investigacion/Com_ConsultaPublica.vbhtml

C29: Mejora de la eficacia del gasto público

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente29.pdf>

Objetivos

- Mejorar e incrementar la calidad del gasto público e incorporar los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público al proceso de toma de decisiones ligado al ciclo presupuestario.
- Dar continuidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto público, creando una división permanente de *spending review* en el seno de la AIREF. Extender la cultura de evaluación continua y sistemática en los propios centros gestores.
- Asegurar la estabilidad presupuestaria y reafirmar la sostenibilidad de la deuda pública a medio plazo, sin dañar la inversión ni la protección social una vez que la recuperación económica sea firme.
- Aumentar la calidad del gasto público, mejorando su composición y reorientando su uso, para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo.
- Mejorar la alineación, coherencia y consistencia de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y con la transición ecológica.

1. PRINCIPALES REFORMAS

• R.1: Proceso de revisión y evaluación del gasto público:

- Incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones del *spending review* aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017 ya realizado (fase I y fase II), extendiendo el compromiso de cumplir o explicar.
- Lanzamiento de la fase III del *spending review*, en dos áreas de gasto: 1) Líneas de préstamos, ayudas y demás instrumentos financieros al tejido empresarial por parte de las entidades del sector público, 2) Gestión de los residuos urbanos.
- Nuevo proceso de revisión y evaluación del gasto público (2022-2026), a realizar en cinco fases de un año de duración cada una, e incluirá las áreas que se determinen mediante acuerdo de Consejo de Ministros, y conforme a las discusiones que se mantengan en los correspondientes foros interministeriales y de cooperación territorial
- Refuerzo de la capacidad del evaluador.

Esta reforma es el núcleo de este componente y supone la continuación e institucionalización del *spending review* (SR) que la AIREF lleva realizando varios años. Se plantea reforzar a la AIREF con una unidad más potente, en términos de recursos, para ampliar el ámbito de evaluación a otras partidas del gasto no consideradas hasta ahora. Además, compromete al gobierno a “cumplir o explicar” las recomendaciones del SR y a la creación de una unidad técnica en el Ministerio de Hacienda para el seguimiento de dichas recomendaciones.

• R.2: Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La reforma consiste en publicar el informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS, tras avanzar en la metodología ya iniciada en el año 2020 de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 2021 con los ODS, revisando y mejorando dicha metodología y ampliando el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la misma, con el fin de lograr incluir el mayor número de entes que forman parte del ámbito de aplicación de los PGE. Para ello, se procederá a la elaboración de un informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS, en el marco de elaboración y presentación de los PGE de cada año. Dicho informe será revisado con el fin de incorporar la información de forma más analítica y con los datos correspondientes a los presupuestos de las nuevas entidades incorporadas en el alineamiento.

• R.3: Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con la transición ecológica

La reforma consiste en la puesta en marcha de la metodología de la Comisión Europea de Green Budgeting, con el objetivo de analizar qué porcentaje del PGE se destina directamente a contribuir a los objetivos de descarbonización y al cumplimiento del Pacto Verde Europeo. Progresar en el desarrollo de Green Budgeting en el ámbito de los PGE, lo que significa utilizar las herramientas de la elaboración de políticas presupuestarias para ayudar a alcanzar los objetivos medioambientales. Esto incluye la

evaluación del impacto ambiental de las políticas presupuestarias o fiscales y la evaluación de su coherencia con el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.

3. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El componente es extenso e incluye una discusión de propuestas en principio basadas en las recomendaciones de SR previos (becas, políticas activas de empleo, incentivos a la contratación y políticas de transporte, entre otros) ya recogidos en otros componentes del Plan (Componentes 6, 17, 18, 21, 23, 28, etc.). Esta exposición, que incluye interpretaciones cuestionables o selectivas de algunos de los informes de base, se sale del objetivo del componente, que es valorar la calidad del proceso presupuestario y de gestión del gasto público y ofrecer propuestas para su mejora, y no el análisis de algunos casos concretos analizados por AIReF.

- *Evaluación de políticas*

- La reforma R.1 consiste básicamente en institucionalizar el proceso de *spending review* (SR) que ha realizado la AIReF en los últimos años, reforzando los medios con los que cuenta esta institución para labores de evaluación mediante la creación de una división específica y estableciendo una oficina técnica en el Ministerio de Hacienda para hacer un seguimiento activo de la implementación de los resultados de los *reviews*.

- Los *spending reviews* son un ejercicio potencialmente muy útil, pero plantean cuestiones complicadas de diseño que hasta el momento no se han resuelto de forma plenamente satisfactoria. Su ejecución requiere conocimientos especializados que generalmente se concentran en las universidades y centros de investigación. Para garantizar la calidad e independencia de estos informes, es necesario buscar fórmulas que faciliten la colaboración e implicación de los expertos más idóneos en cada caso y les dote de capacidad real de influencia sobre el contenido de los mismos.

- Algunos miembros del Grupo tienen dudas sobre la ubicación óptima de los SR. La evaluación no es la función para la que fue creada la AIReF, y es posible que no convenga concentrar tareas muy distintas en una misma institución. Si en algún momento se crea una agencia independiente de evaluación de políticas públicas, debería considerarse la posibilidad de trasladarle la responsabilidad sobre los SR.

- La mejora de la eficiencia del gasto público requiere reformas de mucho más calado que la realización de revisiones periódicas de ciertas partidas de gasto. Es necesario generalizar y mejorar los procesos y herramientas de evaluación y de recogida de los datos necesarios a estos efectos, integrándolos desde el principio en el diseño de las políticas públicas y en la estructura de los propios departamentos que las gestionan. En última instancia, el refuerzo de la evaluación ha de ser parte de una reforma integral de la administración que mejore su eficiencia y eficacia.

- A lo largo del Plan, la concepción de la evaluación de proyectos y políticas es un tanto confusa. No queda claro si se piensa en un análisis coste-beneficio para calcular el VAN social de los proyectos o en una evaluación cualitativa menos ambiciosa. Separar la evaluación ex ante (C11) y ex post de los proyectos no parece razonable y el SR no es una evaluación ex post de proyectos, sino un análisis más global de una línea de gasto público (el único ACB ex post realizado ha sido el de la alta velocidad ferroviaria y esto quizá contribuye a la confusión).

- No queda claro tampoco el modo en el que se propone organizar la evaluación. Se menciona la creación de una Autoridad Independiente de Evaluación de Proyectos para las infraestructuras de transporte, así como una división en la AIReF para la evaluación ex post; y en el C11, se menciona la extensión de funciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, para transformarlo posiblemente en una Agencia Estatal con autonomía.

- *Recomendaciones de los Spending Review en infraestructura de transporte*

- La revisión de las recomendaciones de los SR es peculiar. Se reproducen las conclusiones del AIReF en lo referente al ferrocarril, pero desaparecen las referentes a las subvenciones a residentes en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla, a pesar de proponer un cambio en el mecanismo de subvención que afecta a un gasto anual y creciente (730 millones de euros en el último año antes de la pandemia).

- Se afirma que el gobierno aplicará los resultados de las evaluaciones ex post del gasto público por parte de AIReF, aunque tanto el presidente del gobierno como el ministro de MITMA han sostenido en público que dichas recomendaciones no son vinculantes.

- El Plan propone un tratamiento igualitario de todos los modos de transporte para conseguir una eficiencia global en el sistema, como recomendaba el SR sobre infraestructuras. Esto contrasta con las referencias a la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte (véase C1), que sólo se ocupa del transporte terrestre, con una filosofía limitada a la disuasión del transporte privado y del fomento del ferrocarril, y alejada del tratamiento integral de todos los modos de transporte. También contradice al anuncio de los peajes para la red de alta capacidad.

• *Alineamiento con ODS y con transición ecológica*

- Reforma R.2: Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se centra en el desarrollo de metodologías y bases de datos para adecuar los presupuestos a los objetivos de desarrollo sostenible. Son deseos encomiables pero es difícil anticipar si van a suponer una auténtica transformación de la administración en esta dirección.

- Reforma R.3: Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con la transición ecológica, centrada de nuevo en el desarrollo de metodologías y bases de datos (y en algún caso formación a algunos funcionarios). La definición de acciones no precisa muy bien cómo se van a concretar y aplicar los principios de Green Budgeting.

- El rigor requiere que los análisis de ambas reformas (R.2 y R.3) no se reduzcan a valorar referencias cualitativas, sino que se evalúe el grado de cumplimiento de objetivos cuantitativos, ya sean tomados de los ODS o del Pacto Verde Europeo, o hayan sido establecidos con anterioridad por el gobierno.

C30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente30.pdf>

Objetivos: asegurar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, mantener el poder adquisitivo de sus prestaciones, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional.

2. PRINCIPALES REFORMAS

• **R.1: Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social**

Aumento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para reducir o eliminar el déficit actual de esta última, trasladándolo al primero. Se argumenta que estas transferencias corresponden a gastos “impropios” del sistema de Seguridad Social que deberían correr por cuenta del Estado y financiarse con impuestos generales. El proceso se ha iniciado en los PGE de 2021, que incluyen 14.000 millones en transferencias adicionales.

• **R.2-A: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones**

Se propone volver a la revalorización de las pensiones con el IPC, abandonando el índice de revalorización de las pensiones (IRP) introducido en la reforma de 2013, que ligaba la actualización de las pensiones a la situación financiera del sistema a medio plazo.

• **R.2-B: Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación**

Se propone reforzar los incentivos (a trabajadores y empresas) para posponer la jubilación más allá de la edad legal, así como los desincentivos para jubilarse anticipadamente, con el objetivo de acercar la edad media efectiva de jubilación a la legal. Se considera que estas medidas pueden contribuir de manera decisiva a contener el crecimiento del gasto en pensiones.²⁰

• **R.2-C: Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación**

Se propone “adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, contemplando la posibilidad de elección de los años a integrar en la base reguladora en las carreras más largas, junto con una revisión del procedimiento de integración de lagunas en la carrera profesional.” (p. 19). No se aclara si se pretende aumentar la duración de tal período más allá de los 25 años a los que se llegará en 2022.

• **R.2-D: Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional**

El factor de sostenibilidad fue introducido en la reforma de 2013 pero no ha llegado a aplicarse. Con él se pretendía ir adecuando la cuantía inicial de la pensión a la evolución de la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Ahora se pretende sustituirlo por un nuevo “mecanismo de equidad intergeneracional” cuyo funcionamiento no se describe con demasiada precisión. Se habla, en particular, de revisar periódicamente los parámetros fundamentales del sistema “en función del equilibrio entre la población ocupada y la población pensionista y del nivel de gasto agregado.” (p. 20)

²⁰ “Al lograr que la edad efectiva de jubilación sea igual a la legal, el crecimiento del gasto en pensiones se ralentizaría, manteniéndose en el largo plazo en niveles próximos al actual.” (p. 18).

- **R.3: Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales**

El régimen de autónomos de la Seguridad Social tiene peculiaridades importantes entre las que destaca el amplio margen de decisión que otorga a sus afiliados para fijar sus cotizaciones. Una parte muy importante de ellos elige cotizar por la base mínima y esto hace que sus pensiones públicas tiendan a ser bajas. Ahora se pretende introducir gradualmente un nuevo sistema de cotización basado en los ingresos reales de estos trabajadores.

- **R.4: Modificación del complemento de maternidad de pensiones**

El diseño del complemento ha de revisarse tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE que lo considera discriminatorio por reconocerse exclusivamente a mujeres. El nuevo diseño ha de tener en cuenta las trayectorias de cotización de ambos progenitores y podría aplicarse a al padre si este resultase ser el más perjudicado en su carrera contributiva como resultado del cuidado de sus hijos.

- **R.5: Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones**

Se reducen sustancialmente los beneficios fiscales a los planes individuales de pensiones, rebajando desde 8.000 hasta 2.000 euros la deducción por aportaciones a los mismos. Al mismo tiempo, se prevé mejorar el tratamiento fiscal de los planes de empresa e impulsar la creación de planes colectivos de empleo que permitan dar cobertura a autónomos y pymes que no suelen tener planes propios de empresa.

- **R.6: Adecuación de bases máximas de cotización**

Incremento gradual de la base máxima de cotización y de la pensión máxima. No se aclara cual de las dos variables crecerá más rápido, pero se dice que la medida contribuirá a la sostenibilidad del sistema, lo que hace pensar que será la base máxima.

2. COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y VALORACIONES

- El Plan implica que la mayor parte del aumento previsto del déficit del sistema se traslade de la Seguridad Social al Estado. El Plan no establece mecanismos de ajuste automático de las pensiones ante cualquier escenario demográfico y económico futuro, ni medidas alternativas equivalentes en términos de ahorro del gasto a la derogación del factor de sostenibilidad y del IRP, ni plantea una reforma integral y gradual que elimine el déficit actuarial de las nuevas pensiones.

- El término *separación de fuentes* resulta como mínimo discutible en el contexto de la propuesta R.1 pues es muy cuestionable que el grueso de los gastos citados como impropios lo sean realmente y su clasificación como tales tiende a dar una imagen distorsionada de la situación real de las finanzas del sistema público de pensiones, minusvalorando sus problemas de sostenibilidad. En la práctica el Plan propone que el déficit del contributivo sistema público de pensiones (2,7% del PIB en 2020) se financie con cotizaciones por desempleo y trasladando algunos gastos propios al Estado. Además, tenderá a elevar la presión existente para seguir aumentando su generosidad.

- Hay cuestiones fundamentales que quedan en el aire. Entre ellas están el diseño del nuevo *mecanismo de equidad intergeneracional* y la duración propuesta para el período de cómputo de las pensiones. Por el momento, sin conocer detalles sobre su funcionamiento no es posible evaluar su efectividad. Por ejemplo, una ampliación del periodo de cálculo ayudaría a controlar el gasto, pero este efecto podría desaparecer si la ampliación viene acompañada de la posibilidad de elegir los mejores años para el beneficiario.

- *Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación.* La propuesta de modificación de los coeficientes reductores de la jubilación anticipada afecta sobre todo a los trabajadores con pensiones máximas y hará que el sistema sea más progresivo, pero menos

contributivo. Previsiblemente, el coeficiente reductor se aplicará sobre la pensión inicial en lugar de la base reguladora, como ocurre ahora. A la mayor parte de los trabajadores que cotizan por la base máxima, la reducción por jubilación anticipada les sigue quedando la pensión inicial máxima o se la reduce un 4%, si se jubilan con 2 años de antelación, frente a una reducción del 16% en una situación normal. Más allá de los desincentivos a la jubilación anticipada, para que la alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal sea eficaz para reducir el déficit de pensiones, *se requiere que la edad legal aumente en línea con la esperanza de vida*. Es muy improbable que variaciones en la edad de jubilación generadas a través de incentivos y desincentivos monetarios generen ahorros sustanciales para el sistema.

- Entre las reformas dominan las que tienden a aumentar el crecimiento del gasto en pensiones, por lo que no parece que se esté avanzando hacia la sostenibilidad del sistema.
- El impulso de los sistemas complementarios de pensiones es necesario, pero debe garantizarse la neutralidad regulatoria y fiscal entre el segundo y tercer pilar. Por el contrario, la R.5 pretende desplazar la fiscalidad actualmente favorable de los planes individuales hacia los planes de empleo procedentes de la negociación colectiva. Además, como novedad, podrán articularse a través de fondos de pensiones de promoción pública. Pero el calendario de implementación prevé que esto se hará en el primer trimestre de 2022. Queda en el aire, por tanto, el ahorro para la jubilación del año 2021, justo en un momento en el que el ahorro está en máximos, pues se han reducido las deducciones a los planes privados sin haber puesto en marcha un mecanismo alternativo a través de los planes de empresa. Se debería pedir, o bien que se posponga el cambio fiscal hasta que esté en marcha la alternativa, o que se permita de forma transitoria durante el año 2022 aportar recursos por el equivalente a dos años, 2021 y 2022.
- En relación con R.3, se valora positivamente la propuesta de que los autónomos coticen por sus ingresos reales. Sin embargo, sería aconsejable mantener una base mínima de cotización igual a la de los trabajadores asalariados por motivos de equidad horizontal. En su ausencia, los autónomos tendrán acceso a una pensión mínima con pagos muy inferiores a los de los asalariados con ingresos similares.
- El Plan no incluye ninguna medida para suministrar *información anual*, como ya hacen otros países en la UE, *sobre la futura pensión* a la que puede acceder cualquier persona de seguir cotizando en el futuro como lo hace en el presente, y sobre los efectos en la pensión inicial de demorar o adelantar el momento de la jubilación.