



Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación

ANGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN COVID No. 15

Estudios sobre la Economía Española 2022/08
Abril de 2022

fedea

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

Boletín Covid no. 15

Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación

Abril de 2022

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Resumen

Este documento es parte de una serie de boletines de seguimiento de la crisis del Covid. En él se recopila una serie de indicadores de los efectos de la pandemia sobre la actividad económica y las cuentas públicas y se analizan y valoran las principales medidas económicas que se han tomado en relación con ella en los últimos tres meses, con especial atención al seguimiento de las reformas e inversiones recogidas en el Plan de Recuperación.

Índice

1. Introducción	1
2. Situación económica y balance de la crisis tras dos años de pandemia	4
2.1. Evolución de la actividad por sectores y regiones	6
2.2. Evolución de las cuentas públicas	8
3. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas	13
4. Seguimiento de la ejecución del Plan de Recuperación	13
4.1. Reformas	14
- Pensiones	15
- Vivienda	17
- Movilidad sostenible	19
- Otras normas	20
4.2. Inversiones y ayudas	21
- ¿Qué parte del Plan de Recuperación se ha ejecutado realmente?	25
- Novedades en relación con los PERTES	27
Anexos	
1. Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el PR	28
2. Información adicional sobre la ejecución del PR	35
Referencias	
- Fuentes estadísticas	41
- Plan de Recuperación y reformas asociadas	42
- Otras referencias	45

1. Introducción

Este documento es el número 15 de la serie de *Boletines Covid* que FEDEA lleva publicando desde el inicio de la pandemia. Transcurridos dos años desde la llegada del virus, el presente número hace balance de la situación económica justo antes del inicio de la Guerra de Ucrania (a la que dedicaremos un número específico que se publicará próximamente) y se centra en el seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación durante el primer trimestre de 2022.

La llegada de la pandemia en marzo de 2020 supuso un fortísimo *shock* económico que redujo el empleo y el *output* de nuestro país en más de veinte puntos porcentuales durante el segundo trimestre de 2020. Tras una recuperación desigual, en febrero de 2022 la economía española había vuelto, al menos aproximadamente, a los niveles de actividad previos a la pandemia, especialmente en términos de empleo. Aunque las secuelas del Covid suponían una fuerte rémora para las cuentas públicas y la amenaza de la inflación comenzaba a preocupar, las perspectivas a corto y medio plazo eran bastante positivas en ese momento: se esperaba contar con unos años de rápido crecimiento para consolidar la recuperación y reparar los desperfectos económicos y sociales causados por la crisis, gracias, entre otros factores, a las ayudas europeas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). La invasión de Ucrania, sin embargo, ha cambiado cualitativamente el panorama, marcando el inicio de una nueva crisis de duración y gravedad imprevisibles.

La nueva crisis se inicia, además, con la economía española en una situación fiscal complicada. Los dos años de pandemia se han cerrado con un incremento muy considerable del gasto público, el déficit presupuestario y el *stock* de deuda. Este último, en particular, ha aumentado en casi 200.000 millones de euros en dos años, situándose en torno a un preocupante 120% del PIB que deja poco margen para alegrías fiscales en los próximos años. Aún descontando (una estimación de) el gasto final del Plan de Recuperación en 2021, el gasto consolidado del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, medido a precios constantes, ha aumentado en algo más de un 9% en 2020 y casi un 3% adicional en 2021 pese a tratarse de un año de clara recuperación, con la consiguiente caída de las prestaciones por desempleo y las ayudas directas a las empresas.

La evolución de los ingresos resulta, a primera vista, más alentadora pues estos se situaron en 2021 un 3% por encima de sus niveles de 2019 (siempre medidos a precios constantes). Este buen comportamiento, sin embargo, no debe interpretarse como un signo de una completa recuperación pues el PIB real del ejercicio estaba todavía por debajo de su nivel pre-pandemia (en un 6,2% según los últimos datos del INE, aunque no sería sorprendente que esta cifra se revisase a la baja en alguna medida). La recuperación de la recaudación de 2019 es más bien resultado de una decidida política de sostenimiento de rentas que ha servido para mitigar el *shock* pero debe ahora revertirse con rapidez porque su prolongación en el tiempo no sería sostenible. La caída con respecto a 2019 de las rentas de origen privado de los hogares y empresas que se registra en 2020 y 2021 (71.000 millones de euros en el primer año y 19.000 en el segundo) se ha visto compensada (parcialmente en 2020 y más que totalmente en 2021) por un fuerte incremento de las transferencias y rentas públicas (de 41.000 y 35.000 millones respectivamente) que se ha financiado mediante la emisión de deuda, con la inestimable ayuda del Banco Central Europeo. El margen para repetir la jugada en el futuro cercano, si fuera necesario, sería bastante menor debido, entre otras cosas, a la

necesidad de una política monetaria más restrictiva para evitar que se dispare la inflación.

Tras la publicación del número anterior de este Boletín se ha tomado la que probablemente será la última tanda significativa de medidas contra la crisis del Covid per se. Entre ellas destaca la prórroga de los ERTEs Covid por un mes adicional, con pequeños retoques en materia de bonificaciones. Se busca así facilitar la transición desde la normativa de emergencia a las nuevas figuras permanentes de ERTEs introducidas en el decreto-ley de reforma laboral.

Aunque a un ritmo menor que el del trimestre anterior, durante los primeros meses de 2022 se ha seguido avanzando en la definición y tramitación de algunas de las principales reformas previstas en el Plan de Recuperación, generalmente con poco acierto. En materia de pensiones, la actividad legislativa se ha centrado en los sistemas de previsión social complementaria. A finales de febrero, el Gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo. El texto modifica la actual ley reguladora de los fondos y planes de pensiones y la ley del IRPF para crear una nueva categoría de fondos y planes de pensiones de promoción pública que se espera ayude a extender la cobertura de la protección social complementaria a través de la negociación colectiva.

Aunque el objetivo de reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, poco desarrollado en nuestro país, es ciertamente loable, la estrategia adoptada para conseguirlo resulta cuando menos cuestionable. Se ha optado, en particular, por reforzar los planes de pensiones de empleo a expensas de los planes individuales, concentrando en los primeros los incentivos fiscales al ahorro previsional en detrimento de los segundos. La asimetría de trato entre ambos tipos de planes plantea serios problemas de equidad y no está claro que aporte grandes beneficios, por lo que convendría corregir el tiro y dar un tratamiento más equilibrado a dos instrumentos complementarios que siguen siendo necesarios para cubrir distintos segmentos de la población. Por otra parte, la norma concentra un excesivo poder sobre los planes de pensiones de promoción pública en manos de dos comisiones dominadas por el Gobierno y con un mandato poco claro en materia de criterios de inversión, lo que podría dar lugar a un cierto intervencionismo político en la asignación de un componente potencialmente importante de los flujos de ahorro que sería muy poco recomendable.

También en febrero, el Gobierno remitió al Congreso el proyecto de ley por el derecho a la vivienda. El texto pretende establecer una regulación homogénea a nivel nacional de los aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda, lo que podría ser útil si no se invaden competencias autonómicas, pero incorpora también algunas disposiciones que pueden ser contraproducentes. Entre ellas está la introducción de medidas de control de alquileres en áreas consideradas “tensionadas” por las administraciones locales o regionales, una medida que inevitablemente tenderá a agravar los problemas de oferta que el Gobierno presumiblemente busca aliviar.

La parte más delicada del texto es la que busca “dar contenido” al derecho a la vivienda recogido en la Constitución Española. El proyecto pretende desarrollar el precepto constitucional pero, como cabría esperar dadas las limitaciones de recursos de las administraciones públicas, no concreta demasiado el contenido del derecho y a la vez introduce algunas disposiciones que pueden ser problemáticas en la medida en que tienden a aumentar la inseguridad jurídica que los propietarios de vivienda ya sufrían con anterioridad a la ley. Tal inseguridad constituye un importante desincentivo a la inversión que tiende a limitar la oferta de vivienda de alquiler.

También se ha aprobado en primera lectura el anteproyecto de Ley de movilidad sostenible. Se trata de un texto bienintencionado pero poco operativo. El anteproyecto destaca la importancia de la evaluación e intenta reforzarla, pero mantiene la responsabilidad sobre su realización en manos de las administraciones o empresas públicas impulsoras de los proyectos, lo que limita mucho su efectividad. En la misma línea, se busca mejorar la gobernanza del sistema de transportes, pero no se modifica la estructura tradicional del Ministerio responsable, basada en direcciones generales unimodales que tienden a actuar de forma descoordinada. Se pretende también reducir el impacto medioambiental del transporte, internalizar sus costes externos y buscar mecanismos de financiación basados en el pago por uso pero, una vez más, sin demasiados avances concretos, más allá del anuncio de un futuro estudio sobre el tema y una posible tasa sobre la circulación en zonas de bajas emisiones.

La parte final del informe analiza la información existente sobre la puesta en marcha y ejecución de los proyectos de inversión y programas de ayudas incluidos en el Plan de Recuperación. Hasta el momento, se han puesto en marcha programas y proyectos que representan aproximadamente un tercio del gasto previsto, pero con diferencias importantes entre rúbricas. Las más avanzadas son educación, transición energética y otras ayudas sectoriales (no necesariamente destinadas a digitalización o transición energética), con “tasas de arranque” superiores al 40%, y las más retrasadas las infraestructuras de transporte y actuaciones medioambientales, con menos del 20%.

Con cargo a los 24.000 millones de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) presupuestados para 2021, durante el ejercicio se han ejecutado 20.000 millones. Una parte importante de esta cantidad, sin embargo, corresponde a transferencias del Estado a organismos y entes públicos o a comunidades autónomas que proseguirán el proceso de tramitación de los fondos europeos hasta llegar a aquel agente que, en última instancia, se ocupe de gestionar las convocatorias o licitaciones correspondientes. Conviene, por tanto, distinguir entre la *ejecución provisional* y la *ejecución definitiva* o *gasto final* de los fondos del MRR, reservando este último término para los pagos a los destinatarios finales de las ayudas o a las empresas ejecutoras de las inversiones licitadas, mientras que el primero correspondería a transferencias de fondos entre administraciones o entidades del sector público de camino a ese destino final.

Los datos de ejecución presupuestaria que la IGAE publica mensualmente nos dan una buena idea de lo que hace el Estado en primera instancia con los fondos del MRR que, en su práctica totalidad, se integran inicialmente en sus presupuestos. Sin embargo, existe muy poca información sobre lo que ocurre con la parte de estos fondos que se transfiere a otras administraciones o entidades públicas para su ejecución definitiva porque éstas (incluyendo las integradas en el sector público estatal) no publican informes de ejecución presupuestaria con la misma premura y detalle que la AGE. Para cubrir esta laguna, la IGAE debería sistematizar y publicar la información existente sobre la ejecución definitiva de los fondos del MRR por parte de las administraciones territoriales y otras entidades públicas implicadas en su gestión.

Con la información disponible hasta el momento sólo podemos hacernos una idea aproximada del grado de ejecución definitiva de los recursos del MRR. De acuerdo con la IGAE, en 2021 el Estado ejecutó definitivamente gastos por un importe total de 805 millones, lo que supone un 27,2% del total de 2.964 millones de fondos del MRR que gestionaba directamente. También ejecutó provisionalmente un total de 19.200 millones, que se han transferido a otras entidades y administraciones para continuar su tramitación. Sobre el grado de ejecución final de estos flujos prácticamente no existe

información, pero cabe hacer quizás una conjetura informada. Puesto que estas administraciones y entidades inician su parte de los trámites más tarde que el Estado, cabe suponer que el grado de ejecución final de los fondos que gestionan no será superior al de éste. Bajo este supuesto, podemos aplicar la tasa de ejecución definitiva del Estado (el 27,2% a finales de 2021) al total de gasto presupuestado en el ejercicio (24.087 millones) para obtener una estimación, que seguramente habría que considerar de máximos, del gasto final con cargo al Plan de Recuperación. La cifra así obtenida ascendería a 6.545 millones de euros.

2. Situación económica y balance de la crisis tras dos años de pandemia

La invasión de Ucrania llega dos años casi exactos después del inicio de la pandemia de coronavirus. Antes de dirigir nuestra atención a las consecuencias de la nueva crisis, lo que haremos en futuros números de este Boletín, es quizás buen momento para hacer un resumen rápido de la evolución de su antecesora y un balance de los daños que ésta deja en la economía española. Este es el objetivo de la presente sección.

La llegada de la pandemia en marzo de 2020 supuso un fortísimo *shock* económico que redujo el empleo y el *output* de nuestro país en más de un 20% durante el segundo trimestre de 2020. Tras el fuerte rebote del otoño, entramos en un período de cierto estancamiento que dio paso a su vez a una recuperación más suave a partir de la primavera de 2021. En febrero de 2022, la economía española había vuelto, al menos aproximadamente, a los niveles de actividad previos a la pandemia. Aunque las secuelas de la pandemia suponían una fuerte rémora para las cuentas públicas y la amenaza de la inflación comenzaba a preocupar, las perspectivas a corto y medio plazo no eran malas: se esperaba contar con unos años de rápido crecimiento para consolidar la recuperación y reparar los desperfectos económicos y sociales causados por la crisis, gracias, entre otros factores, a las ayudas europeas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

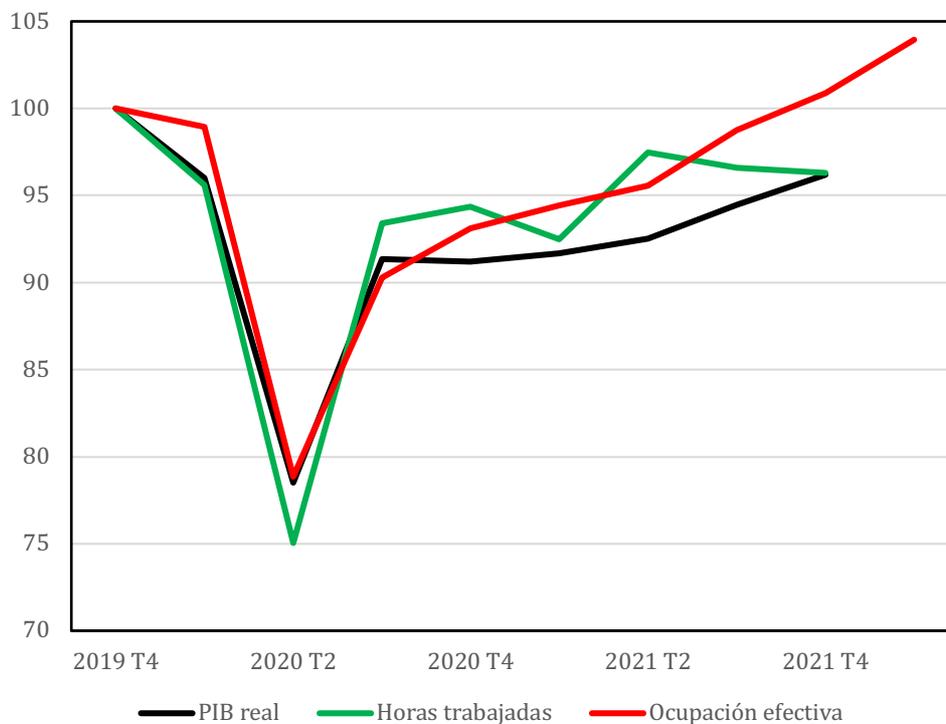
El Gráfico 2.1 ilustra la profundidad del *shock* y el perfil de la recuperación a través de la evolución de tres indicadores: el PIB real y las horas trabajadas de la Contabilidad Trimestral del INE (2022) y la ocupación asalariada efectiva, definida como el resultado de restar los trabajadores afectados por ERTes del número total de asalariados afiliados a la Seguridad Social en situación de alta laboral.¹ Las tres variables se normalizan en cada período por su valor en el correspondiente trimestre de 2019.

Aunque las sendas de las tres variables analizadas son cualitativamente similares, hay diferencias entre ellas que generan una cierta incertidumbre sobre el perfil y la intensidad real de la recuperación. En particular, ésta aparenta ser bastante más suave en términos de PIB que de empleo efectivo a partir del tercer trimestre de 2020. En el último trimestre de 2021, esta última variable había recuperado ya su nivel de 2019, pero no así el PIB real, que, seguía cuatro puntos por debajo de esta referencia. La serie de horas trabajadas, finalmente, es consistente con la de PIB en 2021T4, pero muestra llamativas oscilaciones durante el año anterior.

¹ Los datos de afiliación en media mensual provienen de la Seguridad Social (2022a, b y c), al igual que el desglose por sectores y territorios de los trabajadores afectados por ERTes, también en media mensual. Los datos de afectados por ERTes se publican a través de notas de prensa que generalmente van acompañadas de un archivo de Excel. Estas notas se cuelgan en la página web del Gabinete de Comunicación del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social:

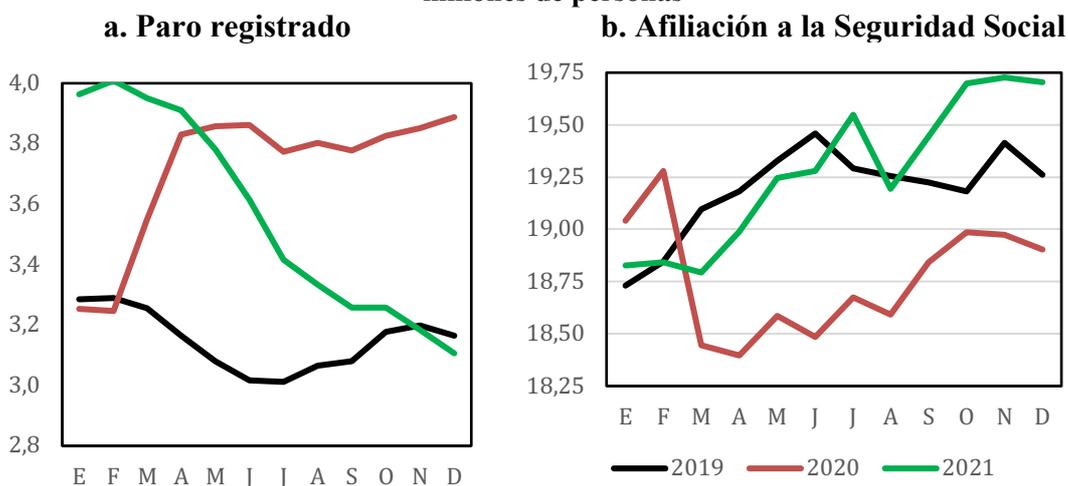
<https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/inicio>

Gráfico 2.1: Evolución del PIB real, las horas trabajadas y el empleo asalariado efectivo con respecto a 2019 (índices con base 100 = mismo trimestre de 2019)



- Nota: los datos de PIB y horas se toman de la Contabilidad Nacional Trimestral (INE, 2022).

Gráfico 2.2: Algunos indicadores de mercado de trabajo millones de personas

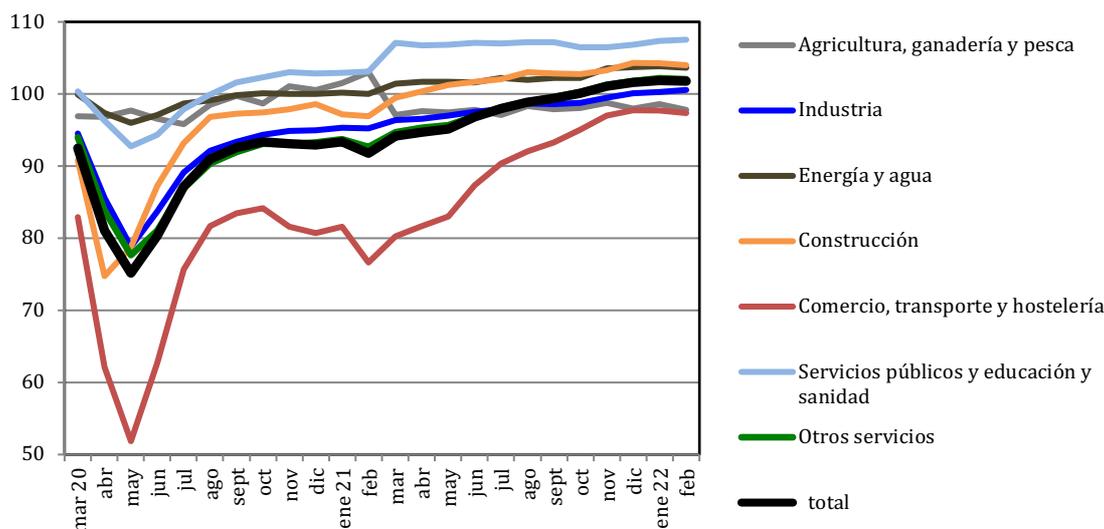


Otros indicadores agregados de mercado de trabajo tienden a confirmar la solidez de la recuperación. Como se observa en el Gráfico 2.2, a finales de 2021 tanto la afiliación a la Seguridad Social como el paro registrado habían recuperado sus niveles prepandemia. A lo largo de ese año, el paro se redujo en casi 900.000 personas, la afiliación se incrementó en una cifra similar y el número de afectados por ERTes se redujo en torno a un 85%, hasta los 100.000 efectivos a final de año.

2.1. Evolución de la actividad por sectores y regiones

A diferencia de las variables de la Contabilidad Trimestral, la ocupación asalariada efectiva está disponible con periodicidad mensual y con un elevado nivel de desagregación por sectores y territorios. Es por ello que esta variable se ha utilizado en este Boletín para seguir en detalle la evolución de la actividad durante la pandemia. Como en el Gráfico 2.1, la variable se mide en lo que sigue en forma de índice, normalizando a 100 el valor del correspondiente trimestre de 2019.

Gráfico 2.3: Evolución mensual de los índices de ocupación asalariada efectiva por grandes sectores



El Gráfico 2.3 muestra la evolución del índice de ocupación efectiva del agregado de la economía y de los grandes sectores de actividad desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 hasta febrero de 2022. Tras el fuerte *shock* inicial, se registra una recuperación desigual, con forma de *W* asimétrica en los sectores más afectados. Tras un primer repunte muy rápido entre mayo y septiembre de 2020, viene un período de estancamiento general y recaída en algunos sectores que se extiende hasta marzo de 2021, seguido por una recuperación más gradual que nos devuelve al punto de partida. En el momento en el que se inicia la Guerra de Ucrania (finales de febrero de 2022), la ocupación efectiva ha recuperado su nivel pre-pandemia tanto en el agregado, que se sitúa en 102, como en la mayoría de los sectores productivos. A nivel de grandes sectores, el peor parado ha sido el de comercio, transporte y hostelería, que encuadra al grueso de las actividades turísticas, pero incluso en él la ocupación está ya sólo tres puntos por debajo del nivel de 2019. En el otro extremo están los servicios públicos, que han ganado 12 puntos desde el inicio de la pandemia, mientras que el conjunto de los demás sectores registra una ligera pérdida de empleo.²

La situación es muy similar desde una perspectiva territorial. En febrero de 2022 todas las comunidades autónomas han al menos recuperado sus niveles de ocupación efectiva de 2019, excepto Canarias y Baleares, que se sitúan a menos de dos puntos de ese objetivo.

² Comparando febrero de 2022 con febrero de 2020, el empleo efectivo del sector público (aproximado por la suma de administraciones públicas, educación, sanidad y servicios sociales) se incrementó en 280.000 efectivos, mientras que el del resto de sectores se redujo en 8.300 personas.

Con datos a un mayor nivel de desagregación sectorial, resulta aparente que las secuelas de la crisis se concentran en un puñado de actividades. El Cuadro 2.1 muestra las veinte actividades (CNAE a dos dígitos) con un mayor peso de los trabajadores todavía afectados por ERTEs en la plantilla total. De los 120.000 trabajadores acogidos a tales expedientes en febrero de 2022, más de 50.000 se concentran en la hostelería y las agencias de viajes. En este último sector, el personal en ERTE supone casi un tercio de la plantilla total. Con cifras mucho menores, le siguen las aerolíneas, los hoteles y los juegos de azar. Mirando la última columna del Cuadro, vemos también que las agencias de viaje han perdido más del 40% del empleo que tenían en febrero de 2020, seguidas otra vez por las aerolíneas y los hoteles, que se han dejado por el camino en torno a un 20% del empleo asalariado que tenían al inicio de la pandemia.

**Cuadro 2.1: Sectores más afectados por los ERTE
Asalariados afiliados y en ERTE en febrero de 2022 e
índice de ocupación relativa (ocupados efectivos feb. 2022/afiliados feb. 2020)*100**

	<i>Asalariados afiliados</i>	<i>Asalariados en ERTE</i>	<i>% en ERTE</i>	<i>Ocupación relativa a feb. 2020</i>
Agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas	37.729	10.923	28,95%	57,2
Transporte aéreo	33.403	2.755	8,25%	80,9
Servicios de alojamiento	226.388	18.439	8,14%	82,6
Juegos de azar y apuestas	29.362	1.849	6,30%	87,2
Artes gráficas, impresión, encuadernación	55.060	2.297	4,17%	92,8
Actividades artísticas y espectáculos	29.312	1.082	3,69%	90,9
Industria del tabaco	1.702	54	3,16%	101,5
Confección de prendas de vestir	32.110	935	2,91%	89,0
Servicios de comidas y bebidas	933.204	22.459	2,41%	91,9
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	191.517	4.309	2,25%	96,0
Actividades de alquiler	64.403	1.415	2,20%	90,3
Bibliotecas, museos y otras actividades culturales	15.640	304	1,94%	96,9
Otros servicios personales	163.588	3.006	1,84%	92,3
Otras industrias manufactureras	30.378	480	1,58%	102,5
Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	24.568	363	1,48%	94,7
Fabricación de vehículos de motor	146.673	1.919	1,31%	90,1
Edición	41.031	487	1,19%	97,5
Industria textil	41.424	470	1,13%	100,7
Cine y TV, grabación de sonido y edición musical	39.644	434	1,09%	109,2
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	206.967	2.191	1,06%	106,0
<i>Total o promedio</i>	<i>16.365.274</i>	<i>119.028</i>	<i>0,73%</i>	<i>101,7</i>

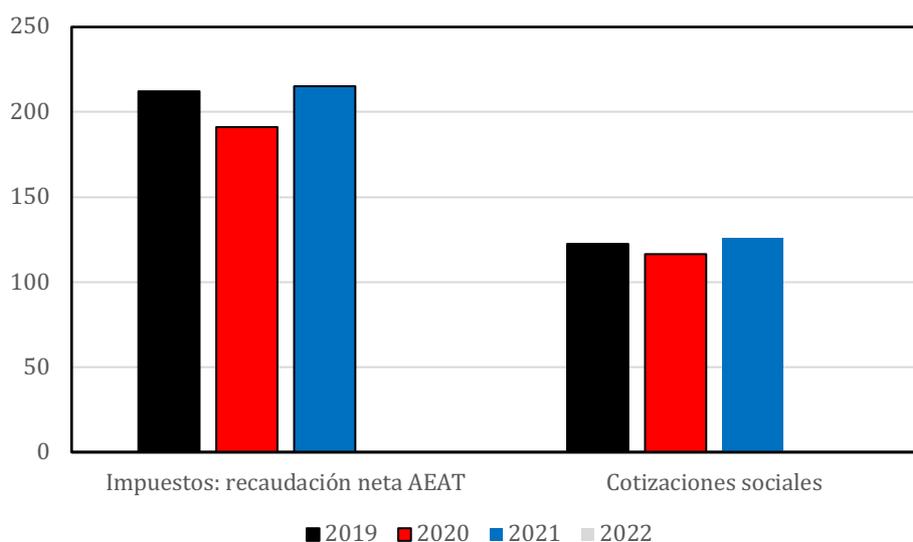
- Nota: Valores medios mensuales de asalariados en ERTE y afiliados en alta.

2.2. Evolución de las cuentas públicas

En este apartado se analizará el impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas, utilizando los indicadores habituales en este Boletín. Por el lado de los ingresos, nos centraremos en particular en la recaudación neta de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria estatal (AEAT), incluyendo el IRPF, el IVA, el Impuesto de Sociedades y los Impuestos Especiales junto con otros impuestos menores, y en las cotizaciones pagadas al Sistema de Seguridad Social (donde no se incluye el SEPE a estos efectos). En cuanto a los gastos, consideramos por separado los del Estado, las CCAA y la Seguridad Social, contabilizados con un criterio de caja. Para el Estado se utiliza el total de pagos no financieros en contabilidad presupuestaria y para las CCAA los pagos no financieros con cargo al ejercicio corriente. En el caso de la Seguridad Social, consideramos los pagos realizados dentro del capítulo 4 de transferencias corrientes, que corresponden fundamentalmente al pago de las pensiones y otras prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social (en el que no se incluye el SEPE y por lo tanto tampoco las prestaciones por desempleo).

Los flujos mensuales de todas estas variables se miden en euros constantes del primer trimestre de 2019 y se acumulan para obtener los totales anuales a precios constantes que se muestran en los gráficos 2.4 y 2.5. Los flujos mensuales originales de ingreso y gasto público a precios corrientes se deflactan utilizando un deflactor mensual del PIB que se construye como sigue. El deflactor del PIB en cada trimestre se atribuye a su mes central. Seguidamente se interpola linealmente entre estas observaciones para completar la serie mensual. Finalmente, esta serie se extiende hacia delante, desde el último dato trimestral hasta el último mes disponible, utilizando el IPC. En particular, tras poner ambos índices en una base común, se calcula el ratio entre el deflactor del PIB y el índice de precios al consumo en el último mes en el que ambos están disponibles y este ratio se aplica al IPC observado en los meses siguientes para extender la serie de deflactor del PIB.

Gráfico 2.4: Evolución de los ingresos públicos
miles de millones de euros a precios constantes de 2019T1



Al menos a primera vista, los efectos de la crisis sobre los ingresos públicos han sido menores de lo que podría esperarse dada la evolución del PIB. Mientras que el PIB real cayó un 10,8% en 2020, la recaudación tributaria se redujo en un punto menos y las

cotizaciones sociales en aproximadamente la mitad. Algo similar sucede en 2021, donde con un crecimiento del PIB del 5,1% la recaudación tributaria aumentó en un 12,5% y los ingresos por cotizaciones sociales un 8,2%, dejando ambas variables de ingresos entre 1,5 y 2,5 puntos porcentuales por encima de sus niveles de 2019 pese al descenso observado del PIB real entre ambos años (del 6,2% según los últimos datos disponibles).

Esta aparente paradoja se debe a que una parte significativa de la recaudación tributaria corresponde a transferencias y rentas públicas que, en estos últimos años, se han incrementado muy significativamente, con cargo en buena parte a deuda. Tomando como referencia 2019, el incremento de las rentas públicas permitió absorber una parte importante de la caída de las rentas privadas en 2020 y, tras la recuperación parcial de estas últimas en 2021, se ha traducido en un aumento de las rentas totales. El problema es que el crecimiento aparente de las rentas de los hogares es en buena medida ilusorio, o al menos insostenible, porque se financia con un aumento del déficit público que habrá de revertirse más pronto que tarde si queremos evitar una crisis de solvencia.

Algo similar ha sucedido con las cotizaciones sociales. El fuerte incremento de las transferencias del SEPE para cubrir las cotizaciones de los perceptores de prestaciones por desempleo, incluyendo las ligadas a los ERTE Covid, ha compensado en parte la caída de las cotizaciones de los ocupados. Descontando las cotizaciones de los parados, los ingresos por cuotas sociales habrían caído un 7,3% en 2020 (frente al 5,1% registrado sin esta corrección) y habrían aumentado en un 7,7% en 2021 (frente al 8,2%) para volver aproximadamente al punto de partida.

El Cuadro 2.2 resume la evolución entre 2019 y 2021 de las principales bases imponibles (las rentas de las familias y empresas y el gasto sujeto a IVA e impuestos especiales) y sus diversos componentes, públicos y privados. El primer bloque de columnas muestra los niveles de las magnitudes de interés medidos a precios constantes de 2019T1. Los dos siguientes bloques recogen sus variaciones interanuales, en millones de euros y en porcentajes, y el último bloque muestra las variaciones entre 2019 y 2021. Moviéndonos hacia abajo en el Cuadro, el primer bloque de filas recoge las rentas brutas de origen privado de los hogares y empresas, el segundo bloque las rentas de origen público (salarios públicos, pensiones y otras prestaciones sociales y ayudas directas a las empresas) y el tercero el gasto final sujeto a IVA o a impuestos especiales.

Centrándonos en las entradas destacadas en negrita en la cuarta columna del Cuadro, vemos que en el primer año de pandemia, 2020, las rentas de origen privado se desplomaron, reduciéndose en más de 71.000 millones de euros (un 13,8%). Sin embargo, las rentas de origen público (salarios públicos y prestaciones sociales) aumentaron en 41.500 millones, reduciendo las pérdidas de renta de los hogares en casi un 60%. Por otra parte, el consumo también se contrajo dramáticamente durante 2020, con lo que las bases imponibles agregadas se redujeron en un 8,6%, explicando el grueso de la caída observada de la recaudación (de un 9,8%).

En 2021 la situación se invierte, pero sólo parcialmente. Las rentas privadas recuperan un 74% de lo perdido el año anterior (52.500 millones) y el gasto final un 95% (81.000 millones), mientras que las rentas públicas se reducen, pero en mucha menor proporción (2.200 millones, o un 15%). El resultado final es un aumento del 10,3% de la base imponible total que, una vez más, explica el grueso del crecimiento interanual de la recaudación (12,5%). Comparando 2021 con 2019, tanto la recaudación agregada como las bases imponibles totales aumentan (estas últimas en unos 12.000 millones) pese a la

caída de las rentas privadas (en unos 19.000 millones) gracias al aumento en 35.000 millones de las rentas de origen público, que se ha financiado enteramente con un mayor déficit presupuestario (véase el Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.2: Evolución de las principales bases imponibles
millones de euros de 2019T1**

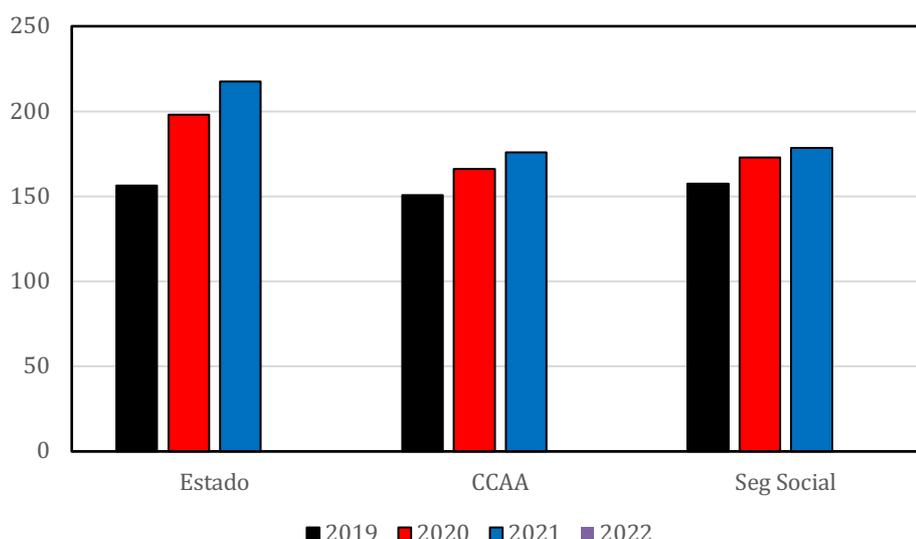
	<i>millones de euros de 2019T1</i>			<i>var. sobre año anterior</i>		<i>var % sobre año anterior</i>		<i>var entre 2019 y 2021</i>	
	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>meuros</i>	<i>%</i>
Salarios sector privado	292,614	269,162	285,331	-23,452	+16,169	-8.0%	+6.0%	-7,283	-2.5%
Rentas del capital y de las empresas	60,001	49,261	56,398	-10,740	+7,136	-17.9%	+14.5%	-3,603	-6.0%
Otras rentas privadas	59,880	50,155	53,863	-9,725	+3,708	-16.2%	+7.4%	-6,016	-10.0%
Base imponible impuesto de sociedades	109,293	89,268	110,812	-20,025	+21,544	-18.3%	+24.1%	+1,519	+1.4%
- subvenciones a la producción	-5,043	-12,341	-8,402	-7,299	+3,939	144.7%	-31.9%	-3,359	66.6%
<i>subtotal, rentas privadas</i>	<i>516,745</i>	<i>445,504</i>	<i>498,002</i>	<i>-71,240</i>	<i>+52,497</i>	<i>-13.8%</i>	<i>+11.8%</i>	<i>-18,743</i>	<i>-3.6%</i>
<i>Rentas públicas:</i>									
salarios sector público	95,962	99,788	102,767	+3,826	+2,980	+4.0%	+3.0%	+6,806	+7.1%
pensiones públicas	138,497	140,915	142,910	+2,418	+1,994	+1.7%	+1.4%	+4,413	+3.2%
prestaciones por desempleo	13,604	33,495	23,761	+19,890	-9,733	+146.2%	-29.1%	+10,157	+74.7%
otras prestaciones sociales	14,455	22,524	25,035	+8,069	+2,511	+55.8%	+11.1%	+10,580	+73.2%
subvenciones a la producción	5,043	12,341	8,402	7,299	-3,939	144.7%	-31.9%	+3,359	66.6%
<i>subtotal rentas públicas</i>	<i>267,561</i>	<i>309,063</i>	<i>302,875</i>	<i>+41,503</i>	<i>-6,188</i>	<i>+15.5%</i>	<i>-2.0%</i>	<i>+35,315</i>	<i>13.2%</i>
<i>total rentas de los hogares y empresas</i>	<i>784,305</i>	<i>754,567</i>	<i>800,877</i>	<i>-29,738</i>	<i>+46,309</i>	<i>-3.8%</i>	<i>+6.1%</i>	<i>+16,572</i>	<i>+2.1%</i>
<i>Otras bases imponibles:</i>									
Gasto final sujeto a IVA	484,746	413,651	483,396	-71,094	+69,744	-14.7%	+16.9%	-1,350	-0.3%
Consumos sujetos a IIEE	81,265	66,452	78,010	-14,813	+11,558	-18.2%	+17.4%	-3,255	-4.0%
<i>total bases de gasto</i>	<i>566,011</i>	<i>480,103</i>	<i>561,406</i>	<i>-85,907</i>	<i>+81,302</i>	<i>-15.2%</i>	<i>+16.9%</i>	<i>-4,605</i>	<i>-0.8%</i>
<i>total bases de renta y gasto</i>	<i>1,350,316</i>	<i>1,234,671</i>	<i>1,362,283</i>	<i>-115,645</i>	<i>+127,612</i>	<i>-8.6%</i>	<i>+10.3%</i>	<i>+11,967</i>	<i>+0.9%</i>

- Fuentes: AT (2002), Series históricas de bases, tipos e impuestos devengados, Cuadros: Total, IRPF y Rentas del Trabajo; IGSS (2022) e IGAE (2022c).

Notas:

- *Otras rentas privadas* incluye las pensiones privadas y lo que la AT denomina “otras rentas”, tras excluir de esta última partida las prestaciones por desempleo y las prestaciones económicas de la Seguridad Social distintas de las pensiones. Este último dato se toma de IGSS (2022).
- Las (*otras*) *subvenciones a la producción*, tomadas de IGAE (2022c), se deducen de las rentas privadas y se trasladan a la de rentas de origen público.
- Los datos tomados de IGSS (2022) e IGAE (2022c) podrían no ser exactamente consistentes con los que provienen de AT (2022), que presumiblemente reflejan lo indicado por los contribuyentes y sus empleadores y bancos, en vez de la ejecución presupuestaria de las AAPP y la Seguridad Social.
- Todas las series se deflactan con el deflactor medio del PIB con base 2019T1, construido como la media aritmética de los correspondientes deflatores mensuales.

Gráfico 2.5: Evolución del gasto público
miles de millones de euros a precios constantes de 2019T1

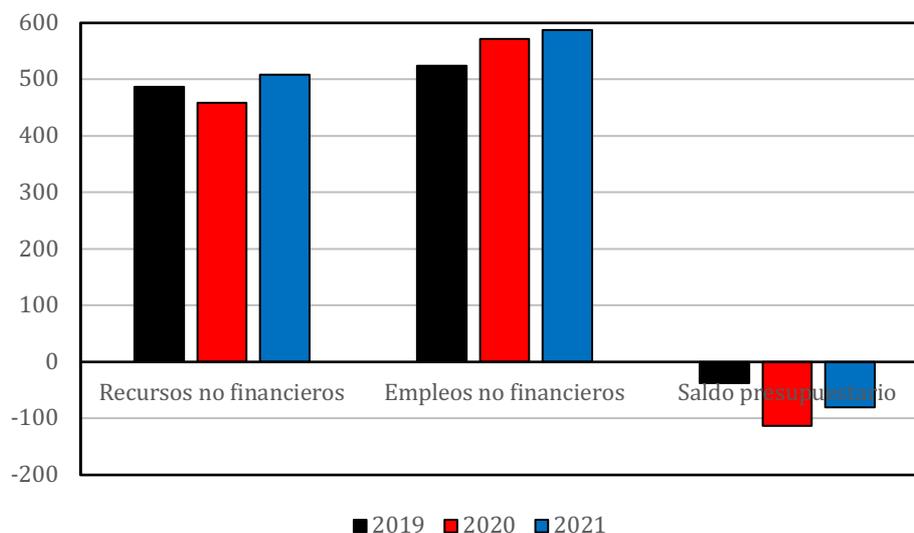


- Fuentes: Estado: IGAE (2022a); Comunidades Autónomas: MH (2022); Seguridad Social: IGSS (2022).

La pandemia también ha tenido efectos importantes sobre el gasto público. El Gráfico 2.5 muestra la evolución de los tres indicadores que hemos utilizado en este Boletín para aproximar el gasto del Estado, las CCAA y la Seguridad Social. Todos ellos han registrado incrementos significativos, especialmente en 2020 pero también en 2021. Entre 2019 y 2021, el gasto del Estado aumentó en casi un 40%, el de las CCAA en casi un 17% y el de la Seguridad Social en un 13,5%. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que buena parte del incremento del gasto del Estado toma la forma de transferencias específicas a las otras dos administraciones para hacer frente a gastos extraordinarios causados por la pandemia. Con datos consolidados del conjunto de las Administraciones Públicas (Gráfico 2.6), el gasto público (empleos) a precios constantes ha aumentado en torno al 12% entre 2019 y 2021, mientras que los ingresos (recursos) lo han hecho en un 4,4%. El déficit presupuestario del conjunto de las AAPP, por tanto, ha aumentando muy significativamente, pasando de 38.000 millones de euros en 2019 a 113.000 en 2021 y 80.000 en 2021 (siempre a precios de 2019T1).

Para valorar correctamente estas cifras, ha de tenerse en cuenta que los datos de 2021 ya incluyen gasto del Plan de Recuperación (PR) financiado por transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE. Para que estas ayudas no distorsionen el saldo presupuestario de las administraciones públicas, en Contabilidad Nacional su importe se incluye al mismo tiempo tanto en los ingresos como en los gastos, reconociéndose los ingresos procedentes del MRR al mismo tiempo que se ejecuta el gasto (EUROSTAT, 2021). Una complicación importante es que, puesto que hay varias administraciones implicadas y los recursos fluyen de unas a otras antes de ser ejecutados definitivamente, la contabilización de los “gastos finales” no es sencilla. Tampoco es demasiado transparente. Las series de gastos e ingresos de las AAPP con criterios de Contabilidad Nacional que publica la IGAE (2022c) no identifican separadamente la cuantía total del gasto final con cargo al MRR, que se reparte entre las distintas administraciones y se incluye en distintas partidas dependiendo de su naturaleza. De acuerdo con mis estimaciones (véase la sección 4.2 de este informe), la cuantía máxima de esta partida en 2021 sería de unos 6.500 millones de euros.

Gráfico 2.6: Evolución del gasto, los ingresos y el saldo presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas miles de millones de euros a precios constantes de 2019T1



- Fuente: IGAE (2022c);

- Nota: los flujos anuales a precios corrientes se deflactan utilizando la media aritmética de los deflatores mensuales.

Si utilizamos esta cifra para corregir los ingresos y los gastos totales de las AAPP, el crecimiento acumulado del gasto real entre 2019 y 2021 sería del 10,9% y el de los ingresos del 3,1%. Así pues, el mensaje que se desprende del Gráfico 2.6 se mantendría tras depurar el gasto del Plan de Recuperación: los dos años de pandemia se cierran con un incremento muy considerable del gasto público, cubierto sólo en una tercera parte por una frágil recuperación de los ingresos apoyada en un fuerte aumento de las transferencias públicas que se ha financiado con deuda.

Cuadro 2.3: Evolución del déficit y la deuda del conjunto de las AAPP millones de euros de 2019T1

	2019	2020	2021
déficit presupuestario	37.963	113.486	79.856
stock de deuda a fin de año	1.184.078	1.325.757	1.376.168
variación deuda		+141.680	+50.411
deuda como % del PIB	95,5	120,0	118,4

- Fuentes: Déficit presupuestario (necesidades de financiación) de las AAPP: IGAE (2022c). Stock de deuda de las AAPP (según el protocolo de déficit excesivo): BdE (2022)

- Nota: los flujos anuales a precios corrientes se deflactan utilizando la media aritmética de los deflatores mensuales.

El rápido crecimiento de la deuda pública es el último elemento a destacar en este resumen de las consecuencias económicas de la crisis. El Cuadro 3 muestra las cifras relevantes. Los fuertes déficits públicos de 2020 y 2021 generaron un incremento de la deuda pública española de casi 200.000 millones de euros, o unos 23 puntos de PIB. En la actualidad, nuestro stock de deuda se sitúa en torno al 120% del PIB, dejando poco margen para alegrías fiscales en los próximos años.

3. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas

Desde la publicación del número anterior de este Boletín se ha tomado la que probablemente será la última tanda significativa de medidas contra la crisis del Covid per se. Las actuaciones más importantes se recogen en el RDL 2/2022, de 22 de febrero (BOE, 2022a). Entre ellas destaca la prórroga de los ERTes Covid por un mes adicional, hasta finales de marzo, con pequeños retoques en materia de bonificaciones, manteniéndose los mecanismos de protección reforzada frente al desempleo, incluyendo el contador a cero y la exención de periodos de carencia (DA 1 y 2). Se busca así facilitar la transición desde la normativa de emergencia a las nuevas figuras permanentes de ERTes introducidas en el decreto-ley de reforma laboral (RDL 32/2021)³, lo que podría incluir la activación del nuevo mecanismo RED para aquellos sectores que todavía no han conseguido acercarse a sus niveles de actividad previos a la crisis.⁴ En la misma línea, el decreto introduce medidas para facilitar la reactivación de los trabajadores autónomos acogidos a ayudas extraordinarias por cese de actividad. En particular, se establecen exoneraciones de las cuotas sociales durante cuatro meses, con un patrón decreciente en el tiempo (art. 1), y se mantiene la prestación extraordinaria para los afectados por una suspensión total de la actividad como consecuencia de una resolución de la autoridad competente dictada como medida de contención del Covid (art. 2).

Por otro lado, la Disposición Final segunda (DF2) de la misma norma prorroga hasta el 30 de septiembre de 2022 la posibilidad de suspensión, con control judicial, de los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual para personas y familias vulnerables sin alternativa habitacional, introducida en el RDL 30/2020 y prorrogada en varios decretos posteriores. La medida se extiende también a las personas en tales circunstancias que estén habitando una vivienda sin ningún título habilitante para ello (los llamados “ocupas”), siempre que se trate de viviendas propiedad de personas jurídicas o grandes tenedores y que entre sus ocupantes haya personas dependientes, víctimas de violencia de género o menores de edad. Con la nueva prórroga, lo que comenzó siendo una medida de emergencia seguramente justificable en tiempos de pandemia amenaza con convertirse en permanente, contribuyendo a la erosión de los derechos de propiedad en el caso de la vivienda (tema sobre el que volveremos en la sección 4.1) y a la normalización de la práctica de trasladar una parte desproporcionada de los costes de ciertas políticas sociales a determinados agentes privados.

Finalmente, se han concedido nuevas ayudas del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas a los Grupos Abades, Wamos y Ferroatlántica, a Eurodivisas SA y a Técnicas Reunidas. Los detalles de estas disposiciones se recogen en las secciones 1 a 3 de una nueva versión actualizada del Boletín Covid no. 13 (de la Fuente, 2022a).

4. Seguimiento del Plan de Recuperación

En esta sección nos centraremos en el seguimiento de las reformas e inversiones recogidas en el Plan de Recuperación. Además del boletín semanal de novedades, en la web del Plan se ha incorporado una nueva sección de interés, en la que se ofrece un calendario anticipado de las convocatorias que se publicarán en los próximos meses.⁵

³ Sobre la regulación de estas figuras, véase la sección 1 de de la Fuente (2022a).

⁴ En esta línea, en el Consejo de Ministros del 29 de marzo se aprobó la puesta en marcha del mecanismo RED para el sector de las agencias de viaje.

⁵ Véase <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces/boletin-semanal-nextgenerationeu> y <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/calendario-de-proximas-convocatorias>

4.1. Reformas

En el Anexo 1 a este Boletín se recoge un listado de las principales reformas recogidas en el Plan de Recuperación junto con el calendario previsto. Para cada reforma, se ofrece un resumen de sus objetivos, así como una descripción de su contenido que se irá actualizando según éste se vaya concretando. Aunque a un ritmo menor que el trimestre anterior, durante los primeros meses de 2022 se ha seguido avanzando en la definición y tramitación de algunas de estas reformas. El Recuadro 4.1 recoge los hitos más significativos, que se comentan seguidamente en el resto del apartado, junto con otras iniciativas que se encuentran en tramitación parlamentaria. Se incluye un enlace a la web del Congreso (<https://www.congreso.es/proyectos-de-ley>) que permite acceder al texto de los proyectos de ley y conocer su situación actual.

Recuadro 4.1: Reformas previstas en el Plan de Recuperación, principales avances desde el Boletín anterior y otras normas en tramitación

- **Reforma de la negociación colectiva y de las modalidades de contratación.** Previsto 2021 T4. Aprobada mediante el Real Decreto-ley 32/2021 (BOE, 2021b). El decreto fue convalidado por el Congreso el día 3 de febrero de 2022 en una votación muy ajustada y controvertida.
- **Reforma fiscal** (CE 2021a, C28, pp. 276-83). Previsto 2023-T1. El comité de expertos ha entregado sus propuestas a finales de febrero de 2022. Es probable que la crisis generada por la guerra de Ucrania retrase la implementación de la reforma.
- **Ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo:** Proyecto aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 22 de febrero y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000093
- **Ley de derecho a la vivienda:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 1 de febrero y remitido al Congreso para su tramitación. Actualmente en comisión. Se mantienen las grandes líneas del anteproyecto, con el compromiso de modificar el texto durante su tramitación para evitar la invasión de competencias autonómicas.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000089
- **Reforma de la ley de la ciencia:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 18 de febrero y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000092
- **Ley de movilidad sostenible.** Anteproyecto aprobado en primera lectura en el Consejo de Ministros del 1 de marzo. Texto disponible en MTMAU (2022).

Otras normas en tramitación:

- **Reforma de la ley Concursal.** Proyecto de ley en tramitación por el procedimiento de urgencia en el Congreso, actualmente en comisión.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000084

Recuadro 4.1: continuación

-
- **Ley de startups** (Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes): Proyecto de ley en tramitación en el Congreso, actualmente en comisión.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000081
 - **Ley de creación y crecimiento de empresas:** Proyecto de ley en tramitación en el Congreso, actualmente en comisión.
https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000075
 - **Ley de empleo:** Anteproyecto aprobado en primera vuelta (CM del 3 diciembre).⁶ Texto disponible en MTES (2021).
-

Un hito importante ha sido la convalidación a comienzos de febrero del decreto-ley de reforma laboral en una apretada y accidentada votación. A finales del mismo mes, se presentó el informe de la Comisión de expertos para la reforma fiscal. Durante el primer trimestre de 2022, el Gobierno remitió a las Cortes, entre otros, los proyectos de ley de planes de pensiones de empleo, de derecho a la vivienda y de reforma de la ley de la ciencia y aprobó en primera vuelta el anteproyecto de ley de movilidad sostenible. Siguen su curso, sin novedades destacables, algunas de las normas comentadas en anteriores boletines, incluyendo la reforma concursal y las leyes de *startups* y de creación y crecimiento de empresas.

Pensiones

Una vez aprobada la primera fase de la reforma del sistema público de pensiones a finales de 2021, la actividad legislativa en este ámbito ha pasado a centrarse en los sistemas de previsión social complementaria. A finales de febrero, el Gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo (BOCG-C, 2022a). El texto modifica la actual ley reguladora de los fondos y planes de pensiones y la ley del IRPF para crear una nueva categoría de fondos y planes de pensiones de empleo, dotada de una regulación específica en algunos aspectos, que se espera ayude a extender la cobertura de la protección social complementaria a través de la negociación colectiva. Las principales disposiciones de la norma se resumen en el Recuadro 4.2.

Aunque el objetivo de reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, poco desarrollado en nuestro país, es ciertamente loable, la estrategia adoptada para conseguirlo resulta cuando menos cuestionable. Se ha optado, en particular, por reforzar los planes de pensiones de empleo a expensas de los planes individuales, concentrando en los primeros los incentivos fiscales al ahorro previsional en detrimento de los segundos. La asimetría de trato entre ambos tipos de planes plantea serios problemas, supone una inequidad regulatoria y fiscal y no está claro que aporte grandes beneficios, por lo que convendría corregir el tiro y dar un tratamiento más equilibrado a dos instrumentos complementarios que siguen siendo necesarios para cubrir distintos

⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211203.aspx#empleo>

Recuadro 4.2: Proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo, principales disposiciones

- Se crean los *fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos* (FPEPPA). Tendrán esta consideración los fondos de empleo promovidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Comisión Promotora y de Seguimiento que la propia ley crea a tal efecto.
 - Esta comisión estará integrada por nueve miembros, funcionarios de carrera, cinco de ellos designados por el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social y uno más por cada uno de los siguientes ministerios: Trabajo, Hacienda, Economía y Transición Ecológica. Entre otras funciones, la comisión seleccionará, mediante un procedimiento abierto y competitivo, a las entidades gestoras y depositarias de los fondos, establecerá el marco de su estrategia de inversión y nombrará a los miembros de la Comisión de Control Especial, que también será única para todos los FPEPPA.
 - La comisión de control tendrá 13 miembros, cuatro de ellos a propuesta de los sindicatos, otros cuatro a propuesta de las patronales y cinco a propuesta del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social. Entre otras cosas, esta comisión supervisará la actuación de los FPEPPA, aprobará sus cuentas, nombrará a los encargados de elaborar el informe de auditoría y fijará los principios de la política de inversión.
 - La ley establece que los activos de estos fondos serán invertidos “exclusivamente en interés de las personas partícipes y beneficiarias tomando en consideración la rentabilidad, el riesgo y el impacto social y medioambiental de las inversiones”, teniendo en cuenta, entre otras cosas, “el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.” (art. 60.3).
 - Podrán integrarse en los FPEPPA los planes de empleo simplificados, de los que se hablará seguidamente, y los planes de empleo ya existentes, siempre que sean de aportación definida para la contingencia de jubilación.
 - Se crean también los *planes de pensiones de empleo simplificados* (PPES). Estos planes pueden ser promovidos por: i) las empresas incluidas en convenios sectoriales, ii) las administraciones públicas, incluyendo las corporaciones locales, y sus entidades u organismos públicos dependientes y iii) las sociedades cooperativas o laborales o sus organizaciones representativas, siempre para instrumentar compromisos de pensiones a favor de sus trabajadores. Se contemplan también los planes de pensiones de trabajadores autónomos, que podrán ser promovidos por asociaciones de tales trabajadores, colegios profesionales, sindicatos o mutualidades de provisión social. Los autónomos podrán adherirse al plan sectorial que les corresponda por razón de su actividad y no se les exigirá la condición previa de asociado si desean adscribirse a un plan promovido por una asociación de autónomos. Los PPES tendrán que ser de aportación definida para la contingencia de jubilación y sus prestaciones se recibirán en forma de renta salvo en casos excepcionales.
 - *Beneficios fiscales.* Con carácter general, el proyecto de ley fija en 1.500 euros la cuantía máxima anual de las aportaciones a planes de pensiones de cualquier tipo (sumando aportaciones individuales y contribuciones empresariales, en su caso). En el caso de los planes de empleo, sin embargo, este límite se incrementa en 8.500 euros anuales siempre que el incremento de las aportaciones por encima de 1.500 euros provenga de contribuciones empresariales y de aportaciones del trabajador que cumplan determinadas condiciones. En particular, su cuantía deberá ser igual o inferior al resultado de multiplicar la citada contribución empresarial por un coeficiente que se va reduciendo por tramos con la cuantía de esa contribución, desde 2,5 para contribuciones empresariales de hasta 500 euros hasta 1,0 para las que exceden los 1.500 euros, siempre que los ingresos salariales brutos del trabajador no excedan los 60.000 euros, en cuyo caso el coeficiente será siempre 1,0. El límite máximo anual de aportaciones así calculado se aplica también a las reducciones de la base liquidable del IRPF por aportaciones a sistemas de previsión social. Por otra parte, las aportaciones de las empresas a los planes de empleo no cotizarán a la Seguridad Social, con un límite de 1.380 euros anuales. (Disposición final cuarta, pero parece contener una errata, la frase está incompleta).
-

segmentos de la población. Por otra parte, la norma concentra un excesivo poder sobre los planes de pensiones de promoción pública en manos de dos comisiones dominadas por el Gobierno y con un mandato poco claro en materia de criterios de inversión, lo que podría dar lugar a un cierto intervencionismo político en la asignación de un componente potencialmente importante de los flujos de ahorro que sería muy poco recomendable.⁷

Vivienda

También en febrero, el Gobierno remitió al Congreso el proyecto de ley por el derecho a la vivienda (BOCG-C, 2022b). (Véase el Recuadro 4.3 para un resumen de sus principales disposiciones).⁸ El texto pretende establecer una regulación homogénea a nivel nacional de los aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda, lo que podría ser útil si no se invaden competencias autonómicas, pero incorpora también algunas disposiciones que pueden ser contraproducentes o al menos arriesgadas. Entre ellas está la introducción de medidas de control de alquileres en áreas consideradas “tensionadas” por las administraciones locales o regionales, una medida que inevitablemente tenderá a agravar los problemas de oferta que el Gobierno presumiblemente busca aliviar.

La parte más delicada del texto es la que busca “dar contenido” al derecho a la vivienda recogido en la Constitución Española.⁹ El proyecto pretende desarrollar el precepto constitucional pero, como cabría esperar dadas las limitaciones de recursos de las administraciones públicas, no concreta demasiado el contenido del derecho y a la vez introduce algunos elementos que pueden ser problemáticos en la medida en que tienden a aumentar la inseguridad jurídica que los propietarios de vivienda ya sufren con anterioridad a la ley. Tal inseguridad constituye un importante desincentivo a la inversión que tiende a limitar la oferta de vivienda de alquiler.

Pese a las nuevas disposiciones que el proyecto de ley incorpora, el derecho a la vivienda sigue sin ser un derecho bien definido y delimitado o directamente exigible, manteniéndose como hasta ahora en el ámbito de los llamados *principios rectores* que han de guiar la actuación de los poderes públicos. Esto es, con nueva ley o sin ella, ningún ciudadano puede exigir a las administraciones públicas que le ofrezcan una vivienda de ciertas características en un plazo determinado y a un precio inferior a un porcentaje dado de sus ingresos, pero tales administraciones están obligadas a trabajar para facilitar el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos, comenzando por las más vulnerables.

Así pues, y como por otra parte parece razonable, el proyecto de ley no altera cualitativamente la situación preexistente en materia del “derecho a la vivienda”. Pero, en su afán por dar la impresión de que algo se avanza en la “ampliación de derechos”, el texto entra en terreno delicado con la introducción de deberes asociados a la propiedad de la vivienda (arts. 1.2 y 11) con el fin de “garantizar la función social de la propiedad.” Así, en la exposición de motivos del Proyecto se afirma que el derecho a la vivienda “modula, tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando

⁷ Para un análisis más detallado véase de la Fuente (2022b).

⁸ Para un análisis más detallado del proyecto, véase Nasarre (de próxima publicación).

⁹ El art. 47 de la Constitución Española establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

Recuadro 4.3: Proyecto de ley por el derecho a la vivienda, principales disposiciones

-
- La norma busca dar contenido al “derecho a la vivienda” y establecer una regulación homogénea de los aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda
 - *Políticas públicas de vivienda*: Se regulan algunos aspectos e instrumentos básicos de las políticas públicas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos y a facilitar la existencia de una oferta suficiente y adecuada a precios asequibles. Entre otras cosas, se regula el régimen básico de los parques públicos de vivienda, la vivienda protegida y la vivienda incentivada. La vivienda protegida debe destinarse a vivienda habitual de personas que no cuenten con otra vivienda o tengan ingresos superiores a un determinado umbral y habrá de asignarse mediante un procedimiento transparente de acuerdo con criterios objetivos. Se prohíbe la enajenación del parque público de vivienda social y la descalificación de la vivienda protegida durante un período mínimo de 30 años. Se introduce el concepto de vivienda asequible incentivada, que contará con beneficios fiscales o de otro tipo a cambio de ser destinada a residencia habitual de personas de renta baja a precios asequibles.
 - *Zonas de mercado residencial tensionado (art. 18)*. Se faculta (pero no se obliga) a las administraciones territoriales competentes en materia de vivienda para declarar “zonas de mercado residencial tensionado” aquellas áreas en las que exista un riesgo de insuficiencia de oferta de vivienda asequible para la población como resultado de la existencia de niveles elevados de precios en relación con los ingresos medios en la zona (alquiler o coste de la hipoteca más coste de suministros básicos por encima del 30% de la renta media de los hogares) o de fuertes incrementos en los mismos (más de 5 puntos por encima de la media de la comunidad autónoma en términos del crecimiento acumulado durante los últimos cinco años). Tras la declaración de zona tensionada, la administración competente deberá redactar un plan para la corrección de los desequilibrios detectados. Podrá también exigir a los grandes tenedores de vivienda (los propietarios de más de 10 inmuebles residenciales) que suministren información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad (art 19). En base a tal información, “las Administraciones públicas podrán establecer fórmulas de colaboración con los propietarios con objeto de favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” (art. 19.4).
 - *Control de alquileres*. La Disposición Final primera (DF1) modifica la ley 29/94 de arrendamientos urbanos para introducir controles de rentas para los nuevos contratos de arrendamiento firmados en zonas declaradas tensionadas. En particular, la renta del nuevo contrato sólo podrá aumentarse de acuerdo con lo previsto en la cláusula de actualización del contrato anterior. El incremento sobre la última renta bajo el contrato anterior podrá ampliarse hasta el 10% cuando la vivienda haya sido objeto de actuaciones de rehabilitación o mejora durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato. Si el arrendador es una persona jurídica y gran tenedor, la nueva renta no podrá superar el límite máximo de precio aplicable de acuerdo con el sistema de índices de precios de referencia.
 - *Incentivos fiscales*. La DF2 modifica la ley 35/2006 del IRPF en relación con los incentivos fiscales a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda. Con carácter general, se recorta del 60 al 50% la reducción en el rendimiento neto del alquiler de vivienda a efectos del IRPF, pudiendo esta reducción ampliarse hasta el 60, 70 o 90% bajo determinadas condiciones cuando se trate de viviendas ubicadas en zonas tensionadas. La reducción del 90% se aplicará a nuevos contratos que rebajen la renta en más de un 5% en relación con el contrato anterior, la del 70% se reserva para nuevos inquilinos jóvenes (entre 18 y 35 años) y la del 60% para los pisos que hayan sido objeto de actuaciones de rehabilitación durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato.
-

Recuadro 4.3: continuación

-
- *Recargos sobre el IBI de viviendas vacías* (DF3). Se modifica el texto refundido de la LRHL (real decreto legislativo 2/2004) para permitir que los ayuntamientos establezcan recargos sobre el IBI de viviendas desocupadas sin motivo suficiente durante más de dos años. El recargo máximo oscilará entre el 50% y el 150% en función del período de desocupación y el número de inmuebles vacíos que tenga el propietario en el mismo municipio.
 - *Revisión de los procedimientos de desahucio* para incrementar las garantías *en situaciones de vulnerabilidad* (DF5).
-

operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general...” (BOCG-C, 2022b, p. 4). En el artículo 1.2 se habla del *deber* de los propietarios de vivienda de “destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico” y en el 11.2 y 19.4 de sus “obligaciones de colaboración con la Administración competente” para “favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” Aunque las disposiciones citadas están redactadas en términos muy vagos, todas ellas podrían interpretarse de una forma que permita a las Administraciones descargar de forma arbitraria sobre terceros privados, especialmente si se trata de empresas o de “grandes tenedores”, parte de los costes de las políticas públicas de vivienda que ellas mismas deberían asumir en primera instancia y trasladar después al conjunto de la sociedad a través del sistema impositivo.

Movilidad sostenible

También se ha aprobado en primera lectura el anteproyecto de Ley de movilidad sostenible (véase el Recuadro 4.4). Se trata de un texto bienintencionado pero poco operativo, excepto en lo que respecta a la financiación del transporte colectivo urbano y posiblemente a la introducción de un espacio controlado de pruebas regulatorias para proyectos piloto de transporte.¹⁰ El anteproyecto destaca la importancia de la evaluación e intenta reforzarla, pero mantiene la responsabilidad sobre su realización en manos de las administraciones o empresas públicas impulsoras de los proyectos, lo que limita mucho su efectividad. En la misma línea, se busca mejorar la gobernanza del sistema de transportes, pero no se modifica la estructura tradicional del Ministerio responsable, basada en direcciones generales unimodales que tienden a actuar de forma descoordinada. Se pretende también reducir el impacto medioambiental del transporte, internalizar sus costes externos y buscar mecanismos de financiación basados en el pago por uso pero, una vez más, sin demasiados avances concretos, más allá del anuncio de un futuro estudio sobre el tema y una posible tasa sobre la circulación en zonas de bajas emisiones. Más útil habría sido, seguramente, la regulación de posibles mecanismos de peaje urbano de carácter más general para luchar contra la congestión y la contaminación.

¹⁰ Para un análisis más detallado del texto, véase de Rus (2022).

Recuadro 4.4: Anteproyecto de ley de movilidad sostenible, principales disposiciones

- Se propone reconocer la movilidad como un derecho de la ciudadanía que los poderes públicos han de regular y promover en todo el territorio en condiciones de igualdad. Se busca también asegurar la sostenibilidad ambiental, social y económica de la movilidad.
- Se pretende reducir el impacto ambiental del transporte. Con este fin, se promoverá la movilidad activa (a pie y en bicicleta) y el transporte público colectivo, se potenciarán las zonas de bajas emisiones, y se permitirá el establecimiento de una tasa por circular por las mismas. Se exigirá que los prestadores de servicios de transporte cuantifiquen sus emisiones de gases de efecto invernadero. Se establece la obligación de que las empresas de más de 500 trabajadores dispongan de planes de movilidad sostenible al trabajo.
- Se busca mejorar la planificación de las infraestructuras de transporte por parte de las distintas administraciones públicas, incluyendo las locales, así como la calidad de las decisiones de inversión, estableciendo o reforzando los procedimientos y mecanismos de evaluación ex ante y ex post y la publicación de sus resultados. *No siempre queda claro quién realizará las distintas evaluaciones previstas, aunque parece que generalmente serán las administraciones impulsoras de las actuaciones.*
- Se revisarán los mecanismos de financiación de las infraestructuras de transporte y su mantenimiento, también con vistas a internalizar los costes externos del transporte para reducir las emisiones. Se elaborará un estudio sobre las posibles formas de financiar el mantenimiento de la red de carreteras, preferentemente a través de un sistema de pago por uso (DA13).
- Se regulan las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte y los servicios de transporte regular de viajeros por carretera de competencia estatal, estableciéndose un plazo máximo de un año para la aprobación de un nuevo mapa concesional y de tres años para la adjudicación de todas las concesiones (DT2).
- Se regula la contribución del Estado a la financiación del transporte urbano colectivo a través de un nuevo Fondo Estatal para el Sosténimiento de la Movilidad que podrá financiar tanto una parte de los costes operativos de estos servicios (con un máximo del 25%) como proyectos de inversión.
- Se regula un espacio controlado de pruebas (*sandbox*) para proyectos piloto en el ámbito del transporte y la movilidad con vistas a mejorar la regulación de nuevos instrumentos y fenómenos (p. ej. los vehículos autotripulados).
- Se promueve la creación de “un espacio común de datos” relativos a la movilidad para facilitar el desarrollo de un sistema de transportes inteligente. Los prestadores de servicios y los operadores de infraestructuras de transporte deberán suministrar información digitalizada sobre los servicios que prestan y las instalaciones que operan, incluyendo rutas, paradas, horarios y tarifas, que se integrará en este espacio de datos.

Otras normas

Se ha avanzado también en la tramitación de otras normas importantes. Una de ellas es el proyecto de reforma de la ley de la Ciencia, aprobado en segunda vuelta en Consejo de Ministros y ya en tramitación en el Congreso. El texto busca mejorar las capacidades y la gobernanza de nuestro sistema de ciencia y tecnología y potenciar sus actividades de transferencia de conocimiento. Las principales disposiciones de este proyecto se resumen en el Recuadro 4.5 y se analizan en Núñez (2022).

Recuadro 4.5: Proyecto de ley de reforma de ley de la ciencia, principales disposiciones

-
- Se busca mejorar las capacidades y la gobernanza del Sistema Español de Ciencia y Tecnología, así como reforzar la transferencia de conocimiento. Se incluye un objetivo explícito de mejora de la financiación pública para la investigación hasta alcanzar el 1,25% del PIB en 2030.
 - Se regula la *carrera profesional investigadora* buscando una mayor estabilidad para facilitar la retención de talento. Se introduce un itinerario postdoctoral para la incorporación estable de los jóvenes investigadores al sistema de ciencia y tecnología, junto con un nuevo sistema de acreditación y evaluación, y una nueva modalidad de contrato indefinido.
 - En materia de *transferencia*, se facilitará a través de excedencias la movilidad de los investigadores entre organismos y centros de investigación públicos y privados, nacionales y extranjeros, así como la participación pública en sociedades mercantiles dedicadas a la explotación de los resultados de la investigación. Se reconocen los sexenios de transferencia para incentivar el traslado del conocimiento útil al sector productivo. Se regula la compra pública de innovación y la inversión pública en sociedades mercantiles.
 - Se unifican las estrategias y planes estatales de Ciencia y Tecnología y de Innovación. Se crea el Consejo de Política Científica y Tecnológica y de Innovación como órgano de cooperación y coordinación general del Estado y las CCAA. Se busca reducir los trámites burocráticos en la gestión de la I+D, incluyendo la justificación de las ayudas públicas a los proyectos y su control, que podrá ser por muestreo. Se refuerzan los mecanismos para asegurar la igualdad de género e integrar la dimensión de género en los proyectos de investigación.
-

4.2. Inversiones y ayudas

En esta sección se repasa la información existente sobre la puesta en marcha y ejecución de los proyectos de inversión y programas de ayudas incluidos en el Plan de Recuperación (PR) y financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE.¹¹ Para cada partida de interés, la primera columna del Cuadro 4.1 muestra el gasto total previsto en el Plan y la segunda y tercera recogen aquellas partidas presupuestarias que se han puesto en marcha durante 2021 y el primer trimestre de 2022. La última columna recoge el gasto acumulado como porcentaje del total previsto. Hasta el momento, se ha puesto en marcha aproximadamente un tercio del gasto previsto, pero con diferencias importantes entre rúbricas. Las más avanzadas son educación, transición energética y otras ayudas sectoriales (no necesariamente destinadas a digitalización o transición energética), con “tasas de arranque” superiores al 40%, y los más retrasados las infraestructuras de transporte y actuaciones medioambientales, con menos del 20%.

Hemos revisado retroactivamente (las principales partidas recogidas en) la columna de 2021 utilizando un criterio más exigente de “puesta en marcha”, con lo que el importe total de esta columna se reduce desde los 23.400 millones que aparecían en el Boletín anterior hasta los 17.300 actuales. A título de ejemplo, en la versión anterior de nuestros cálculos, dábamos por “activados” la totalidad de los 3.000 millones destinados al programa *Kit Digital*, de ayudas a la digitalización de las Pymes, con la publicación de

¹¹ Se ha incorporado una nueva sección a la página web del Plan de Recuperación en la que se ofrece información sobre su ejecución, aunque sólo a un nivel muy agregado. Véase <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion>

**Cuadro 4.1: Gasto con cargo al MRR: total previsto
y programas puestos en marcha durante 2021 y 2022, millones de euros**

	<i>total previsto Meuros</i>	<i>programas puestos en marcha en</i>		<i>total % de lo previsto</i>
		<i>2021</i>	<i>2022 (marzo)</i>	
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	6.347	1.659	654	36.4%
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	1.282	724	144	
Servicios sociales, incl. violencia de género	3.500	300		
Construcción vivienda para alquiler social	1.000	500	500	
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	565	26	10	
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	8.399	2.417	1.464	46.2%
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	3.192	419	33	
Universidades	383	507	121	
Fomento del empleo	2.066	293	462	
Investigación y transferencia tecnológica	2.758	1.198	848	
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	5.146	779	8	15.3%
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	1.585	154	1	
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	2.711	625	7	
Economía circular y gestión de residuos	850			
<i>Transición energética, incluyendo</i>	18.666	6.993	1.167	43.7%
Rehabilitación de edificios públicos	2.483	811	707	
Rehabilitación de viviendas	4.387	1.851		
Transición justa	300	147	50	
Despliegue e integración de energías renovables,	3.165	700	40	
Almacenamiento energético y redes inteligentes	1.365	387	50	
Hidrógeno renovable	1.555	400	150	
Puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	1.100	550		
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	2.916	2.074		
<i>Infraestructuras ferroviarias</i>	7.731	749	415	15.1%
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	15.949	3.160	803	24.8%
Conectividad digital	1.312	755	65	
Impulso al despliegue 5G	1.155	95		
Formación en capacidades digitales fuera del sist. educativo	2.181	240	46	
Inteligencia artificial	500	177	1	
Modernización y digitalización de las AAPP	3.245	524	146	
Mod. y digitalización sistema educativo y universidades	1.559	990		
Mod. y digitalización de las Pymes	3.549	192	503	
Mod. y digitalización, otros sectores		187	42	
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	7.615	1.588	1.641	42.4%
Turismo	1.693	848	26	
Comercio e internacionalización	520	71		
Industria	2.351	189	1.550	
Agricultura, ganadería y pesca	488	171		
Cultura, deporte y sector audiovisual	309	254	60	
I+D+i automoción y aerospacial	1.100	80		
TOTAL	69.853	17.344	6.152	33,6%

- Fuentes: Total previsto, Cuadro 5.1 del Boletín no. 11. Gasto en marcha (ver Anexo 2): Referencias del Consejo de Ministros, listado de convocatorias, <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias>, y boletín semanal Next Generation EU, <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces/boletin-semanal-nextgenerationeu>.

la orden de bases del programa en la parte final de 2021. Sin embargo, las convocatorias del programa no se han abierto hasta 2022, por el momento con una dotación de 500 millones que es la que ahora se recoge en el Cuadro y se asigna a 2022. Algo similar sucede con los 1.550 millones de las actuaciones integrales del PERTE del vehículo eléctrico, que también dábamos por activadas con la publicación de la orden de bases en diciembre de 2021 y ahora trasladamos a 2022, que es cuando se abre la correspondiente convocatoria.

En coherencia con lo hecho en estos casos, de aquí en adelante consideraremos que la puesta en marcha de un programa o proyecto gestionado directamente por el Estado o el sector público estatal se produce cuando se ha abierto la correspondiente convocatoria o licitación. En el caso de los programas que ejecutan las administraciones territoriales, sin embargo, mantenemos por el momento el criterio de que al menos se haya iniciado el proceso de distribución de fondos hacia estas administraciones. El gasto previsto en los programas que consideramos activados puede tardar bastante en ejecutarse, aunque también puede darse la situación contraria de que algunos programas se ejecuten antes de activarse-- por ejemplo, si el Estado contabiliza a finales de año los fondos destinados a una convocatoria que se abrirá en el siguiente ejercicio.

El Cuadro 4.2 muestra el gasto presupuestado, ejecutado (obligaciones reconocidas) y realmente desembolsado (pagos realizados) por el Estado durante 2021, tomado de las estadísticas mensuales de ejecución de los PGE que publica la IGAE (2022b). El Cuadro 4.3 muestra la información disponible para 2022, incluyendo el total presupuestado, que aumenta en unos 3.000 millones con respecto a 2021, y las obligaciones reconocidas durante los dos primeros meses de 2022. En ambos Cuadros, el gasto se desglosa por Ministerios, puesto que en muchos casos la información disponible es insuficiente para identificar con precisión el tipo de gasto de cada partida.

Cuadro 4.2: Gasto del MRR presupuestado y ejecutado en 2021 por ministerio millones de euros

	<i>Créditos definitivos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Pagos realizados</i>
Asuntos Exteriores, UE y Cooperación	128	0	0
Justicia	100	98	98
Defensa	30	12	12
Interior	21	0	0
Transporte, Movilidad y Agenda Urbana	4.982	4.416	2.327
Educación y Formación Profesional	1.846	1.723	1.723
Trabajo y Economía Social	1.167	731	706
Industria, Comercio y Turismo	1.708	147	102
Agricultura, Pesca y Alimentación	407	399	136
Política Territorial y Función Pública	217	119	118
Transición Ecológica y Reto Demográfico	6.745	6.742	2.719
Cultura y Deporte	222	113	61
Sanidad	528	442	439
Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.633	2.979	901
Ciencia e Innovación	1.100	1.000	694
Derechos Sociales y Agenda 2020	917	830	727
Igualdad	49	33	20
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	192	56	29
Universidades	204	204	191
<i>total</i>	<i>24.198</i>	<i>20.044</i>	<i>11.004</i>

Cuadro 4.2: continuación

Nota: Transferencias a otras administraciones y entidades ejecutoras, principales partidas

Comunidades autónomas	7.928	7.592	7.297
IDAE	4.522	4.522	1.285
ADIF	2.057	2.055	26
RED.es	1.510	1.331	198
SEPE	1.197	752	728
Entidades locales	630	22	22
CDTI	500	500	470
Fundación EOI	356	356	0
FRER	289	289	0
SEIASA	260	260	0
INCIBE	250	250	0
Fundación Biodiversidad	234	234	0
Parques Nacionales	204	204	204
Agencia Estatal de Investigación	147	147	0
Instituto de Salud Carlos III	114	110	0
total	20.195	18.624	10.230

- Fuente: IGAE (2022b), diciembre de 2021 (provisional). Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, secciones (MRR0, p. 161). Para las transferencias: detalle por ministerios (pp. 163-204) y ejecución arts. 45 y 75 (transferencias corrientes y de capital a CCAA, pp. 129 y 144) y arts. 46 y 76 (transferencias a entidades locales, pp. 130 y 145).

Cuadro 4.3: Gasto del MRR presupuestado y ejecutado en 2022 por ministerio Créditos definitivos y obligaciones reconocidas hasta el 28 de febrero millones de euros

	<i>Créditos definitivos</i>	<i>Obligaciones reconocidas hasta 28 Feb</i>
Asuntos Exteriores, UE y Cooperación	49	0
Justicia	210	0
Defensa	28	3
Interior	40	0
Hacienda y Función Pública	251	0
Transporte, Movilidad y Agenda Urbana	5.875	3
Educación y Formación Profesional	1.654	0
Trabajo y Economía Social	808	0
Industria, Comercio y Turismo	4.876	0
Agricultura, Pesca y Alimentación	504	0
Política Territorial	152	0
Transición Ecológica y Reto Demográfico	4.378	0
Cultura y Deporte	364	0
Sanidad	602	1
Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.919	0
Ciencia e Innovación	1.662	0
Derechos Sociales y Agenda 2020	1.060	0
Igualdad	76	1
Consumo	9	
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	240	0
Universidades	147	0
total	26.900	8

- Fuente: IGAE (2022b), febrero de 2022, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, secciones (MRR0).

Con cargo a los 24.000 millones de fondos del MRR presupuestados para 2021, durante el ejercicio se han ejecutado 20.000 millones (obligaciones reconocidas) y se han desembolsado ya unos 11.000 (pagos realizados). Una parte importante de estas cuantías corresponde a grandes partidas que han sido o serán transferidas por el Estado a los organismos y entes públicos encargados de ejecutarlas, como el IDAE, el ADIF o RED.es, o a las comunidades autónomas y corporaciones locales. La nota en el bloque inferior del Cuadro 4.2 muestra los principales destinatarios de tales transferencias.

¿Qué parte del Plan de Recuperación se ha ejecutado realmente?

Como acabamos de ver, desde el punto de vista de la Administración General del Estado (AGE), el grueso del gasto presupuestado en 2021 como parte del Plan de Recuperación ya se ha ejecutado. En muchos casos, sin embargo, esto sólo quiere decir que esos recursos han iniciado el viaje hacia su destino final, lo que puede implicar varias transferencias entre administraciones o entes públicos hasta llegar a aquel que, en última instancia, se ocupará de gestionar las convocatorias o licitaciones correspondientes. Conviene, por tanto, distinguir entre la *ejecución provisional* y la *ejecución definitiva* o *gasto final* de los fondos del MRR, reservando este último término para los pagos a los destinatarios finales de las ayudas o a las empresas ejecutoras de las inversiones licitadas, mientras que el primero correspondería a transferencias de fondos entre administraciones o entidades del sector público de camino a ese destino final.

Como veremos enseguida, los datos de ejecución presupuestaria de la AGE que la IGAE (2022b) publica mensualmente nos dan una buena idea de lo que hace el Estado en primera instancia con los fondos del MRR que se integran en los PGE. Sin embargo, existe muy poca información sobre lo que ocurre con la parte de estos fondos que se transfiere a otras administraciones o entidades públicas para su ejecución definitiva porque éstas (incluyendo las integradas en el sector público estatal) no publican informes de ejecución presupuestaria con la misma premura y detalle que la AGE. Para cubrir esta laguna, la IGAE debería sistematizar y publicar la información existente sobre la ejecución definitiva de los fondos del MRR por parte de las administraciones territoriales y otras entidades públicas implicadas en su gestión.

Con la información disponible hasta el momento sólo podemos hacernos una idea aproximada del grado de ejecución definitiva de los recursos del MRR incluidos en los PGE. El Cuadro 4.4 contiene la información de partida disponible y los cálculos necesarios. El primer bloque de columnas resume el estado de ejecución por parte del Estado de los fondos del MRR presupuestados en 2021. Los datos se desagregan por capítulos presupuestarios, con los capítulos (4 y 7) de transferencias corrientes y de capital desglosados de acuerdo con el tipo de entidad receptora.

Cada una de las partidas consignadas en el primer bloque del Cuadro se divide en dos partes, que se recogen respectivamente en el segundo y tercer bloque de columnas. En el segundo bloque (*gestión directa del Estado*) se consignan las partidas que el Estado gestiona directamente y ejecuta de forma definitiva, esto es, el gasto corriente en personal y bienes y servicios, las inversiones reales y las transferencias corrientes y de capital que van a empresas y familias. En el tercer bloque (*ejecutado por otras administraciones*), finalmente, se consignan las transferencias a otras administraciones o entidades públicas, esto es, el gasto que la AGE sólo ejecuta de forma provisional, trasladándolo a otras administraciones o entidades que proseguirán el proceso de tramitación.

Cuadro 4.4: % del gasto del PR ejecutado definitivamente, datos para gestión directa del Estado y estimación de máximos para el conjunto de las AAPP

	<i>total</i>		<i>gestión directa Estado</i>		<i>ejec. por otras administraciones</i>	
	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>
1. Gastos de personal	5	0	5	0		
2. Bienes y servicios	156	11	156	11		
4. <i>Transf. Corrientes, total</i>	<i>3.767</i>	<i>3.111</i>	<i>155</i>	<i>87</i>	<i>3.612</i>	<i>3.024</i>
a organismos autónomos	1.207	778			1.207	778
a sociedades y otras entidades públicas	373	372			373	372
a CCAA	2.007	1.872			2.007	1.872
a EELL	25	2			25	2
a empresas privadas	43	0	43	0		
a familias e ISFL	112	87	112	87		
6. Inversiones reales	894	195	894	195		
7. <i>Transferencias de capital</i>	<i>19.265</i>	<i>16.684</i>	<i>1.754</i>	<i>512</i>	<i>17.512</i>	<i>16.172</i>
a organismos autónomos	532	469			532	469
a sociedades y otras entidades públicas	10.454	9.964			10.454	9.964
a CCAA	5.921	5.719			5.921	5.719
a EELL	604	20			604	20
a empresas privadas	1.672	480	1.672	480		
a familias e ISFL	54	5	54	5		
al exterior	27	27	27	27		
<i>total</i>	<i>24.087</i>	<i>20.002</i>	<i>2.964</i>	<i>805</i>	<i>21.124</i>	<i>19.197</i>
% de ejecución observado				27,2%		
% de ejecución, máx.		27,2%				
gasto realmente ejecutado: estimación de máximos		6.545				

- Fuentes: IGAE (2022b), diciembre de 2021 (provisional). Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por capítulos (p. 162) y Presupuesto de gastos, ejecución capítulos 4 y 7, pp. 124-34 y 140-48.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/MENSUAL%2012-21.pdf>

Centrándonos en el segundo bloque de columnas del Cuadro, vemos que en 2021 el Estado ha ejecutado definitivamente gastos del PR por un importe total de 805 millones, lo que supone un 27,2% del total de 2.964 millones que gestionaba directamente. También ha ejecutado provisionalmente un total de 19.200 millones, que se han transferido a las Administraciones territoriales, organismos autónomos y otros entes públicos para continuar su tramitación. Sobre el grado de ejecución final de estos flujos prácticamente no existe información, pero cabe quizás hacer una conjetura informada. Puesto que estas administraciones y entidades han de esperar a que lleguen las transferencias estatales (y en muchos casos las correspondientes decretos o órdenes de bases) antes de poner en marcha los proyectos o convocatorias de su competencia, cabe suponer que el grado de ejecución final de los fondos que gestionan no será superior al del Estado. Bajo este supuesto, podemos aplicar la tasa de ejecución definitiva del Estado (el 27,2% a finales de 2021) al total de gasto presupuestado del PR (24.087

millones) para obtener una estimación, que seguramente habría que considerar de máximos, del volumen total de gasto ejecutado de forma definitiva por las distintas administraciones y entidades gestoras. La cifra así obtenida ascendería a 6.545 millones de euros.

Novedades en relación con los PERTEs

En los últimos meses se ha avanzado también en la definición y articulación de los proyectos estratégicos (PERTEs) previstos en el Plan de Recuperación.¹² En marzo se han publicado las primeras convocatorias de ayudas para los PERTEs del vehículo eléctrico y energías renovables. Por otra parte, se han aprobado varios PERTEs nuevos, cuyos objetivos y dotaciones económicas se resumen en el Recuadro 4.6.

Recuadro 4.6: Autorización de nuevos PERTEs

• **Agroalimentario.** Aprobado en el Consejo de Ministros (CM) del 8 de febrero de 2022, con una inversión pública prevista de 1.000 millones de euros.

Se busca fomentar la competitividad, digitalización y sostenibilidad del sector agroalimentario, así como la seguridad y trazabilidad de los productos alimentarios y contribuir a la cohesión territorial, fomentando el desarrollo de las zonas con menor densidad de población.

• **Nueva economía de la lengua.** CM del 1 de marzo de 2022, con una inversión pública prevista de 1.100 millones de euros.

Se pretende “maximizar el valor económico” del castellano (y las lenguas cooficiales), potenciando su uso en inteligencia artificial, plataformas digitales y videojuegos, apoyando a las industrias culturales y reforzando el Instituto Cervantes para la difusión del español.

• **Economía circular.** CM del 8 de marzo, con 492 millones en ayudas públicas.

Se busca acelerar la transición hacia una mayor eficiencia en el uso y reutilización de materias primas. Se prestará especial atención a las industrias textil, del plástico y de bienes de equipo para la producción de energías renovables.

• **Sector naval.** CM del 15 de marzo, con 310 millones en ayudas públicas

Modernización y mejora de la competitividad de la industria naval mediante la diversificación hacia las energías renovables marinas y los buques de bajas emisiones.

• **Digitalización del ciclo del agua.** CM del 22 de marzo. Inversión pública de al menos 1.700 millones de euros.

Transformación y modernización de los sistemas de gestión del agua, tanto en el ciclo urbano como en el regadío y la industria. Se quiere impulsar el uso de las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia en el ciclo del agua mediante la recogida de información precisa y rápida sobre reservas, consumos y vertidos.

• **Sector aeroespacial.** CM del 22 de marzo, con 2.190 millones en ayudas públicas

Ayudas a empresas y centros de investigación para reforzar las capacidades de la industria aeronáutica y espacial, impulsando el desarrollo e implantación de tecnologías innovadoras, como las necesarias para el desarrollo del avión de cero emisiones.

¹² Se ha creado un nuevo apartado dentro de la página web del Plan de Recuperación con información sobre los PERTE. Véase: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>

ANEXOS

1. Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el PR

La Comisión Europea ha publicado un anexo a la propuesta de decisión de ejecución del Consejo Europeo sobre el Plan de Recuperación español (CE, 2021a) en el que se ofrece información adicional sobre los proyectos y reformas incluidos en el Plan y un detallado calendario de ejecución. Acompaña también a la propuesta de decisión un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (CE, 2021b) que incluye algunos detalles interesantes y un documento sobre “operational arrangements” (CE, 2021c) que se solapa bastante con el anterior pero incluye algunos detalles adicionales.

En este anexo se resumen las grandes líneas de las principales reformas incluidas en el Plan y su fecha esperada de entrada en vigor, distinguiendo entre cuatro grandes bloques: mercado laboral, pensiones, educación y ciencia, y otras materias. Este material se irá actualizando según se vayan tramitando las reformas y concretándose su contenido.

1.1. Reformas en materia de mercado laboral

• *Objetivos generales:*

“... principales objetivos son reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, reducir el uso generalizado de contratos temporales y corregir la dualidad del mercado laboral, aumentar la inversión en capital humano, modernizar los instrumentos de negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo. Algunas de las reformas propuestas se están debatiendo actualmente con los interlocutores sociales a través de un proceso de diálogo social. Por lo tanto, algunos detalles se han dejado explícitamente abiertos.” (CE, 2021a, C23, p. 234).

En EC (2021c, p. 267 y otras) se insiste en la necesidad de respetar el diálogo social y de que las reformas sean parte de un “comprehensive approach balancing the need for flexibility and security in the labor market....”

• *Regulación del teletrabajo:* Sept. de 2020. Se han promulgado los reales decretos-ley 28 y 29/2020, uno para el sector privado y otro para el público.

Objetivo: “mejorar la protección y la flexibilidad de los trabajadores, preservando al mismo tiempo la productividad empresarial” (CE, 2021a, C23, p. 234)

“se garantizará las mismas condiciones laborales a quienes trabajan a distancia y a quienes lo hacen de modo presencial, así como el carácter voluntario del teletrabajo, tanto para el trabajador como para el empleador” (CE, 2021a, C23, p. 234)

• *Igualdad de género en la retribución y planes de igualdad.* Octubre de 2020. Reales decretos 901 y 902/2020. Entrarán en vigor tras un período de seis meses.

• *Regulación del régimen laboral de los repartidores de las plataformas digitales.* Mayo de 2021, RDL 9/2021. Se establece la presunción de que la relación entre la empresa y el repartidor es de carácter laboral.

• *Reforma de la negociación colectiva, de las modalidades de contratación, de la subcontratación y de los ERTE.* Previsto 2021-T4. En diciembre de 2021 se alcanzó un acuerdo tripartito entre el Gobierno y los agentes sociales que se recoge en el Real Decreto-ley 32/2021 (BOE, 2021b), convalidado por el Congreso en febrero de 2022.

El decreto deroga algunos aspectos significativos de la reforma de 2013, pero se trata, de una reforma más “suave” de lo esperado que preserva en buena medida la flexibilidad necesaria para la operación de las empresas.

- *Simplificación de contratos*: Se buscaba simplificar el menú de contratos existentes, reduciéndolo a tres tipos principales (estable, temporal y de formación/prácticas), así como “limitar las causas válidas para la utilización de contratos temporales, haciendo que los contratos indefinidos sean la norma general.” (CE, 2021a, C23, p. 236).

En la norma aprobada desaparece el contrato temporal por obra o servicio, se introducen restricciones al uso de la contratación temporal y se endurecen las sanciones por su incumplimiento, pero se mantienen márgenes apreciables para el uso de estos contratos por necesidades de producción imprevistas o estacionales y se introducen provisiones específicas para el sector de la construcción que suavizan la eliminación de los contratos por obra o servicio de una forma que quizás convendría extender a otros sectores. Los contratos de duración determinada podrán utilizarse sólo para hacer frente a picos de producción, estacionales o imprevisibles, o para sustituciones temporales de trabajadores. Se modifica la regulación de los contratos de formación, estableciéndose su duración y jornada máximas y su retribución mínima, que se liga al convenio y no puede ser inferior al SMI. Para desincentivar la rotación excesiva, las cotizaciones incluirán una penalización de importe fijo por cada baja en un contrato temporal.

- “*Modernización*” de la negociación colectiva: El PR dejaba el contenido de esta reforma muy abierto, dependiendo de los resultados de la negociación con sindicatos y patronal. Se decía que “los cambios no darán lugar a obstáculos desproporcionados para que las empresas se adapten al ciclo y respondan a la evolución de la productividad.” (CE, 2021a, C23, p. 238)

Se ha recuperado la ultraactividad indefinida de los convenios y la prevalencia del convenio sectorial sobre el de empresa, pero sólo en materia salarial. Se mantiene la regulación de los costes de despido y de los cambios unilaterales en condiciones de trabajo.

- *Reforma de la normativa sobre subcontratación*: Se pretendía “mejorar las condiciones de trabajo y los derechos de las personas que trabajan en empresas subcontratadas” así como impedir “la externalización de servicios a través de la subcontratación cuando se utilice como medio para reducir los estándares laborales de las personas que trabajan para las empresas subcontratistas.” (CE, 2021a, C23, p. 238)

Se ha regulado el convenio sectorial aplicable en el caso de subcontratas, que será el de la actividad desarrollada en la subcontrata.

- *Nuevos ERTEs permanentes*: Se pretendía introducir mecanismos permanentes de flexibilidad y estabilidad interna y recualificación que se financiarían a través de un fondo tripartito que se nutrirá de las cotizaciones de empleadores y trabajadores y una aportación del Estado.

Se ha revisado la regulación de los ERTE ordinarios y por causa mayor buscando una mayor flexibilidad (p. ej. se permite afectar o desafectar trabajadores en función de las necesidades de la empresa). Se ha creado la figura del mecanismo RED, adaptando la figura del ERTE como instrumento permanente para la flexibilización y estabilización del empleo ante crisis cíclicas o reestructuraciones sectoriales. Para más detalles, véase de la Fuente (2022a, pp. 6-7).

• *Refuerzo de las políticas activas de empleo y digitalización del SEPE*. Previsto 2021 a 2023.

• *Reforma del sistema de incentivos a la contratación*: Previsto 2022-T4. Se busca simplificar el sistema de incentivos a la contratación, concentrándolos con el objetivo de “mejorar la empleabilidad de colectivos muy específicos de baja empleabilidad.” (p. 238)

• *Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo*. Previsto 2022-T4. Se pretende ampliar la protección por desempleo y la duración de los subsidios, así como vincularlos a un itinerario personalizado de activación para el empleo.

1.2. Reformas previstas en materia de pensiones

- *Objetivos generales:*

” i) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a corto, medio y largo plazo; ii) mantener el poder adquisitivo de las pensiones; iii) preservar la adecuación de las pensiones; iv) proteger a los pensionistas frente a la pobreza; y v) garantizar la equidad intergeneracional...

El componente responde a las recomendaciones específicas por país sobre la preservación de la sostenibilidad del sistema de pensiones (recomendación específica por país 1 de 2019) y sobre la aplicación, cuando las condiciones económicas lo permitan, de políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda.... (recomendación específica por país 1 de 2020).” (CE, 2021a, C30, p. 289).

- **“Separación de fuentes”** de financiación de la Seguridad Social [sic]: incremento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar ciertas prestaciones que se consideran (muy discutiblemente) gastos impropios. Se comenzó con los PGE de 2021, se reforzó en los de 2022 y se espera completarla antes de 2023-T4.

Las nuevas transferencias cubrirán los siguientes gastos: “i) parte de las políticas de empleo no contributivas; ii) reducciones en la cotización a la Seguridad Social para fomento del empleo; iii) la prestación por nacimiento y cuidado de hijos; iv) gastos relacionados con jubilaciones anticipadas, v) el complemento de pensiones por maternidad; v) pensiones en favor de familiares; vi) medidas de apoyo («subvenciones implícitas») a regímenes especiales; y vii) el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación.” (CE, 2021a, C30, p. 290).

- “Annually, the State shall transfer to the Social Security system an amount equivalent to the expenditure on non-contributory items. This shall enable the reduction of the Social Security deficit and its transfer to the Central Administration, which has the adequate tools to address it.” (CE, 2021c, p. 311).

- **Reforma del sistema público de pensiones (primera fase).** Previsto 2021T4 y aprobada según el calendario previsto a través de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre (BOE, 2021a).

En línea con lo previsto, la norma deroga los mecanismos automáticos de control del gasto introducidos en la anterior reforma de pensiones, incrementa muy significativamente las transferencias del Estado a la Seguridad Social e introduce incentivos para el alargamiento de las vidas laborales.

- *Garantía del poder adquisitivo de las pensiones:* Derogación del índice de revalorización de las pensiones y vuelta a la indexación completa y universal al IPC. Aprobado según lo previsto en diciembre de 2021.

- *Alineación de la edad efectiva de jubilación con la legal:* revisión de los incentivos económicos para posponer la jubilación y las penalizaciones por adelantarla, se revisa la normativa para facilitar la compatibilidad entre trabajo y pensión, y se prohíbe la jubilación obligatoria por convenio. Aprobado según lo previsto en diciembre de 2021.

- *Substitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional* (MEI). Previsto 2022-T4 y aprobado según el calendario previsto.

“Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo que garantice la equidad intergeneracional y la sostenibilidad presupuestaria. El objetivo de la medida es responder a las repercusiones de los futuros cambios demográficos sin perjudicar a la adecuación de las pensiones actuales y futuras.” (CE, 2021a, C30, p. 291)

El MEI tiene tres componentes. El primero es una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicará entre 2023 y 2032. Los ingresos adicionales obtenidos por esta vía se

destinarán a nutrir un (sub-fondo del) Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas. El segundo componente del MEI regula la activación de ese (sub-) fondo y limita las disposiciones de activos del mismo a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el tercero viene a decir que si esas dos décimas de PIB son insuficientes, se abrirán negociaciones con los agentes sociales para buscar otras soluciones. Éstas podrían incluir tanto subidas de cotizaciones u otros aumentos de ingresos como recortes de gasto, con un tope de ocho décimas de punto de PIB al año.

- *Reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos* de forma que sus cotizaciones se basen en sus ingresos reales. Previsto 2022-T2.

- *Reforma del sistema de pensiones complementarias*: desplazamiento de los incentivos fiscales desde los planes de pensiones individuales a los nuevos planes de pensiones de empleo de promoción pública. La reforma se ha iniciado con los PGE de 2021, que reducen la aportación máxima con derecho a deducción hasta 2.000 euros anuales, cantidad que se reduce a 1.500 euros en los PGE de 2022 y se espera culminarla en 2022-T2, con la creación de los nuevos planes de empleo de promoción pública con derecho a mayores deducciones. Anteproyecto de ley aprobado en primera lectura por el Consejo de Ministros en noviembre de 2021. Aprobado en segunda lectura en febrero de 2022 y remitido al Parlamento para su tramitación.

- *Adecuación del período de cómputo de la pensión*. Previsto 2022-T4. Se habla explícitamente de extenderlo, pero sólo en el cuadro de hitos y objetivos y no en el texto, donde se pone el énfasis en posibles medidas que incrementarán el gasto.

“ajuste del período de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación, con el objetivo de reforzar la progresividad del sistema y adaptar la actual normativa a las carreras discontinuas y a otras formas de trabajo atípicas” (CE, 2021a, C30, p. 291).

“Entrada en vigor de la legislación relativa a la adecuación del período de cómputo, extendiendo el período de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación” (CE, 2021a, C30, p. 293). Véase también CE (2021c), p. 312.

- *“Adecuación” de la base máxima de cotización* y adaptación de la pensión máxima. Previsto 2022-T4, aunque se implementaría de forma gradual durante un período de 30 años.

“La reforma incrementará la base de cotización máxima del sistema de pensiones y adaptará las pensiones máximas con el fin de ampliar la base de cotización y aumentar la progresividad del sistema de pensiones y los ingresos globales.” (CE, 2021a, C30, p. 292)

- Nuevas proyecciones de gastos e ingresos del sistema público de pensiones. Previsto 2022-T4.

Uno de los hitos previstos en el Plan es la “publicación de proyecciones actualizadas que muestren que las reformas de las pensiones emprendidas en 2021 y 2022 garantizan la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.” (CE, 2021a, C30, p. 294). Resulta llamativo que se dé por seguro que las nuevas proyecciones darán el resultado deseado.

1.3: Reformas previstas en materia de educación e investigación

- Modificación de la *ley orgánica de educación*. Previsto 2001-T1, ley ya aprobada: Ley Orgánica 3/2020, BOE (2020).

“... una nueva ley de educación que abarca la educación infantil, la educación primaria y secundaria obligatoria y el bachillerato. Sentará las bases para aumentar las oportunidades educativas y formativas de la población en su conjunto, en particular mejorando los resultados educativos y la detección temprana de dificultades y reforzando la autonomía de los centros educativos. Se centrará en reducir la segregación de los estudiantes por sus condiciones de origen y en mejorar la capacidad inclusiva del sistema.” (CE, 2021a, C21, p. 216).

• *Nueva ley de ordenación del sistema integral de Formación Profesional* Previsto 2022-T2, el proyecto de ley está en tramitación (MEFP, 2021).

“La nueva ley integrará en un único sistema los dos sistemas de formación profesional existentes en la actualidad, a saber, el de formación profesional del sistema educativo y el de formación profesional para el empleo. Establecerá un sistema integral de aprendizaje permanente para la población de cualquier edad y en cualquier situación personal o laboral, ofreciendo cursos complementarios y acumulativos que den lugar a nuevas cualificaciones. También deberá ir acompañada de un proceso de orientación a lo largo de toda la vida.” (CE, 2021a, C20, p. 209)

• *Reforma de la ley de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Previsto 2022-T2. Proyecto aprobado en segunda vuelta en febrero de 2022 y remitido a las Cortes para su tramitación.

“El objetivo de esta medida es reforzar el marco regulador del sector de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de mejorar la gobernanza y la coordinación del sector, lograr una carrera científica atractiva y mejorar la transferencia de conocimientos del ámbito de la investigación al de la aplicación a productos y servicios en beneficio de la sociedad.” (CE, 2021a, C17, p. 173).

• *Reforma integral del sistema universitario, incluyendo una nueva ley orgánica del sistema universitario*. Previsto 2023-T4. Hay un anteproyecto aprobado en primera vuelta por el Consejo de Ministros en agosto de 2021, disponible en MU (2021). Tras el cambio de ministro, el borrador parece estar revisándose antes de su aprobación en segunda vuelta y envío al Congreso.

“La nueva Ley Orgánica tiene por objeto promover el acceso a la enseñanza superior, adaptar la organización de los cursos universitarios, garantizar la buena gobernanza de las instituciones universitarias y fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investigador. La reforma mejorará la adecuación de la enseñanza superior al mercado laboral, incluido el fomento de la cooperación con instituciones del sector privado y público-privado y la introducción de una financiación basada en los resultados de las universidades....” (CE, 2021a, C21, p. 222).

1.4: Reformas previstas en otras materias

• *Refuerzo de la evaluación de las políticas públicas* (CE 2021a, C11 y C29, pp. 101-13 y 284-88)

- Creación de una *nueva división de evaluación de la AIREF*. Previsto 2021-T2, ya en vigor mediante Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre.

- *Ley de refuerzo de la evaluación de políticas públicas*. Previsto 2021-T4. En tramitación: se está elaborando un anteproyecto de ley de evaluación, que ya ha sido sometido a consulta previa.¹³

- Promulgación de los estatutos de un *nuevo organismo público de evaluación*. Previsto en 2023-T3.

• *Reforma de la ley concursal*. Previsto 2022-T2. En tramitación: el proyecto de ley ya se ha remitido a las Cortes (en el Consejo de Ministros de 21 dic.).¹⁴

“La reforma incluirá el establecimiento de un procedimiento de segunda oportunidad para personas naturales más eficaz, que permita una exoneración de las deudas sin liquidación previa de los activos de la parte insolvente. Además, se introducirán los planes de reestructuración exigidos por la Directiva (UE) 2019/1023 de insolvencia, como un nuevo instrumento pre-

¹³https://www.mptfp.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html

¹⁴ Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211221.aspx#ley>.

concurstal que mejore la eficacia de los instrumentos pre-concursales actualmente aplicables, con el objeto de prevenir la insolvencia y el concurso subsiguiente. También se introducirá un procedimiento especial para las micropymes, que reducirá la duración y el coste del procedimiento y que se tramitará íntegramente por medios electrónicos.” (CE 2021a, C13, p. 125)

- En sustitución de los actuales procedimientos preconcursales (acuerdos colectivos de refinanciación y acuerdos extrajudiciales de pagos), se introducen los llamados *planes de reestructuración* buscando facilitar las negociaciones entre las partes con el fin de mantener la actividad de empresas viables y minimizar las posibles pérdidas de valor. Se apuesta por reducir la intervención judicial y potenciar el papel de las partes en los procesos preconcursales, con el fin de mejorar su agilidad y eficiencia.

- Este instrumento permite una intervención más temprana, pudiendo ponerse en marcha en una situación de “probabilidad de insolvencia” en lugar de la “insolvencia inminente” exigida hasta ahora. También se amplían los tipos de créditos que pueden afectarse, aunque se mantiene el privilegio de los créditos públicos y laborales. El plan puede recoger medidas que afecten tanto al activo como al pasivo y puede prever la venta de partes o incluso de la totalidad de la empresa, con algunas especificidades y cautelas para adquirentes especialmente relacionados con el deudor. Se introduce la posibilidad de homologar judicialmente planes que no hayan sido aprobados por todas las clases de acreedores, estableciendo mecanismos de arrastre entre clases que permiten imponerlo a los acreedores “disidentes” bajo ciertas condiciones.

- Se introduce un procedimiento especial para microempresas, más sencillo y ágil, de carácter telemático. Sustituye tanto al concurso como al precurso. El apoyo de abogados y procuradores o administradores concursales pasa a ser opcional.

- Modificación del procedimiento de segunda oportunidad. Se amplía la relación de deudas exonerables y se introduce la posibilidad de exoneración sin liquidación previa del patrimonio del deudor.

• **Nueva ley de vivienda.** (CE 2021a, C2, pp. 15-28). Previsto 2022-T3. Anteproyecto aprobado en primera lectura (CM, 26 oct.).¹⁵ Texto disponible en MTMAU (2021). Aprobado en segunda vuelta en febrero de 2022 y enviado al Congreso para su tramitación. Texto disponible en BOCG-C (2022b).

“La Ley regulará diversos instrumentos de planificación, programación y colaboración para garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada e incluirá, como una de sus prioridades, la rehabilitación y mejora del parque de viviendas existente, así como la regeneración y renovación de los entornos residenciales en los que se encuentran.

Además, fomentará un aumento de la oferta de viviendas asequibles y sociales velando por el cumplimiento de los requisitos actualmente establecidos para los edificios de consumo de energía casi nulo ... e impedirá que se adopten medidas que puedan obstaculizar la oferta de vivienda a medio plazo.” (p. 17)

El Anteproyecto recoge la posibilidad de que se introduzcan controles de alquileres en zonas consideradas “tensionadas” por las CCAA o corporaciones locales competentes y contempla la introducción de recargos sobre el IBI de viviendas vacías.

Se recorta del 60 al 50% la reducción en el rendimiento neto del alquiler de vivienda a efectos del IRPF, pudiendo esta sin embargo ampliarse hasta el 60, 70 o 90% bajo determinadas condiciones cuando se trate de viviendas ubicadas en zonas tensionadas.

La norma busca dar contenido al “derecho a la vivienda” y establecer una regulación homogénea de los aspectos esenciales de las políticas públicas de vivienda. Un aspecto

¹⁵ Véase https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211026.aspx#transpor_vivienda

particularmente delicado es la introducción de deberes asociados a la propiedad de la vivienda (arts. 1.2 y 11) con el fin de “garantizar la función social de la propiedad.”

- **Reforma fiscal** (CE 2021a, C28, pp. 276-83). Previsto 2023-T1. El comité de expertos entregó sus propuestas a finales de febrero de 2022.

“Los objetivos que se persiguen con la reforma del sistema tributario español son hacerlo más equitativo, progresivo, sostenible y justo y, al mismo tiempo, profundizar en el diseño de una fiscalidad verde, incorporar la perspectiva de género y potenciar políticas públicas de interés general, como la protección de la salud. Las reformas también tienen por objeto fomentar el crecimiento económico, la creación de empleo, la resiliencia económica y la cohesión interterritorial. Dado que la proporción global de ingresos tributarios en relación con el PIB en España es inferior que la de las economías comparables, existe margen para aumentar los ingresos y fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo” (p. 276)

- **Revisión de la ley de aguas.** (CE 2021a, C5, pp. 55 y 58) Previsto 2023-T2.

“La reforma abordará la revisión y actualización de la Ley de Aguas, sus reglamentos y demás normativa derivada, de modo que se garantice un marco legal favorable al incremento de las inversiones” (p.55)

“Modificación de la Ley de Aguas para incluir una modificación del canon de control de vertidos de aguas residuales y del sistema de recuperación de los costes de las infraestructuras hídricas en consonancia con los principios de «quien contamina paga» y de «recuperación de costes».” (p. 58)

- **Nueva ley de movilidad sostenible y financiación del transporte** (CE 2021a, C1, pp. 2 y 6) Previsto 2023-T4. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en marzo de 2022.

Se busca “proporcionar el marco normativo de base para la nueva política de movilidad en España, basada en la mejora de la sostenibilidad y la dimensión digital.” Se pretende también “aumentar el rigor en la planificación de infraestructuras... incorporando consideraciones de sostenibilidad y el análisis de costes y beneficios sociales.” Otros objetivos son la “implantación de un sistema de financiación previsible del transporte urbano y la mejora de la gobernanza” del sistema de transportes y de la coordinación entre las distintas administraciones. (p.2)

“La ley ... contemplará ... la creación de un mecanismo de pago por el uso de las carreteras del Estado, que comenzará a funcionar a partir de 2024, con arreglo al principio de «quien contamina paga». El objetivo de esta medida es internalizar los costes externos del transporte por carretera, creando a tal fin incentivos para lograr una mayor eficiencia en este sector y propiciando una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.” (p. 2)

- **Nueva ley de la función pública**, buscando la mejora de la gestión de recursos humanos en el sector público. (CE 2021a, C11, pp.106-7). Previsto 2022-T4

- **Ley de startups** (Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes): Proyecto de Ley aprobado en segunda vuelta y enviado a las Cortes (CM del 10 de diciembre).¹⁶ Texto disponible en MAE (2021).

- Se establecen incentivos para empresas emergentes de carácter innovador. Entre ellos se incluyen un tipo reducido del Impuesto de Sociedades, mayores exenciones por inversión, un mejor tratamiento de las *stock options* para empleados y un régimen ventajoso de tributación para el personal de estas empresas que se traslade a España para trabajar. Se introduce un procedimiento *ad hoc* de certificación del carácter innovador por parte de una empresa pública.

- **Ley de creación y crecimiento de empresas:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta para su remisión a las Cortes (CM 30 nov.).¹⁷ Texto disponible en BOCG-C (2021b).

El proyecto de ley pretende simplificar o facilitar algunos de los trámites necesarios para crear y poner en marcha una empresa o reducir sus costes. El texto tiende a centrarse en costes o

¹⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211210.aspx#startups>

¹⁷ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211130.aspx#crecer>

barreras poco importantes en la práctica, como los ligados a la constitución de sociedades mercantiles, incluida la exigencia de un capital social mínimo de 3.000 euros, en detrimento de otros temas de más calado que merecerían una mayor atención..

2. Información adicional sobre la ejecución del PR

Los Cuadros A2.1 y A2.2 contienen un listado tentativo de los proyectos y programas del PR que, en algún sentido, se han puesto en marcha durante 2021 y 2022 junto con sus dotaciones presupuestarias. En ellos se recogen las convocatorias de ayudas y licitaciones del sector público central que aparecen en la página web del Plan y el Boletín Semanal de *Next Generation EU*, junto con otras partidas cuya tramitación se ha iniciado. Entre estas últimas se incluyen las que han sido objeto de *propuestas de reparto* entre las comunidades y ciudades autónomas aprobadas por el Consejo de Ministros, cuyo proceso de ejecución puede ser sensiblemente más largo, dado que todavía han de ponerse en marcha las correspondientes convocatorias o licitaciones autonómicas.

Cuadro A2.1: Proyectos y programas puestos en marcha durante 2021

	<i>Meuros</i>	
C01	<i>Movilidad sostenible</i>	2.624
	Ayudas a municipios para zonas de bajas emisiones y la transformación del transporte urbano	1,000
I1	Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano, CCAA	900
I1	Ayudas para transformación flotas de transporte de personas y mercancías	174
I2	Plan MOVES III, ayudas compra vehículos e instalación puntos recarga	400
I2	Programa MOVES Proyectos Singulares II: desarrollo vehículo eléctrico	100
I3	Programa MOVES FLOTAS: incentivos para electrificación de flotas de vehículos ligeros	50
C02	<i>Rehabilitación y regeneración urbana</i>	2.976
I1	Rehabilitación en entornos residenciales	1.151
I1	Incentivos fiscales para la rehabilitación energética de vivienda	450
I2	Construcción de vivienda social	500
I4	PREE 5.000: rehab edificios en pueblos de menos 5.000 hab	50
I4	DUS 5000: proyectos singulares de energía limpia en pobs. e menos de	75
I5	Rehabilitación de edificios públicos	480
I6	Ayudas elaboración proyectos piloto de planes de acción local	20
C03	<i>Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero</i>	223
I1	Modernización regadíos	52
I3	Bioseguridad en sanidad animal y vegetal	13
I4	Agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular	103
I4	Ayudas para eficiencia energética en explotaciones agropecuarias	30
I5	Agroimpulso: préstamos participativos para proyectos empresariales de base tecnológica	13
I8	I+D cadena de comercialización pesquera	9
I9	Digitalización sector pesquero	4
C04	<i>Conservación de la biodiversidad terrestre y marina</i>	550
I2-I4	Conservación de la biodiversidad terrestre y marina	411
I2	Ayudas para la promoción de la bioeconomía	20

I2	Ayudas Fundación Biodiversidad	8
I3	Renaturalización y resiliencia de ciudades	58
C05	<i>Preservación del espacio litoral y recursos hídricos</i>	177
I1	Abastecimiento de agua en pequeños municipios	100
I1	Depuración y saneamiento	2
I2	Restauración ecosistemas fluviales y reducción del riesgo de inundación	75
C06	<i>Movilidad sostenible, segura y conectada</i>	859
I1-2	Infraestructuras ferroviarias, ADIF	585
I2	Carreteras, DG de Carreteras	64
I3	Actuaciones de logística	100
I4	actuaciones de digitalización de las CCAA en materia de transporte:	110
C07	<i>Despliegue e integración de energías renovables</i>	700
I1	Instalaciones de autoconsumo de energías renovables	550
I1	A CCAA para incentivos a renovables térmicas	150
C08	<i>Infraestructuras eléctricas, redes y almacenamiento</i>	387
I1	Incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo	110
I1	Proyectos de I+D en almacenamiento energético, 1a anualidad	50
I2	Digitalización redes, anualidad 2021	227
C9	<i>Hidrógeno reenovable</i>	400
I1	Actuaciones diversas	400
C10	<i>Estrategia de transición justa</i>	147
I1	Restauración ambiental zonas degradadas por minería carbón	56
I1	Infraestructuras ambientales, sociales y digitales en zonas afectadas	91
C11	<i>Modernización de las Administraciones públicas</i>	731
I1?	Digitalización tribunales económico-administrativos	27
I2	Proyecto 0 de Justicia 2030 (digitalización)	21
I2	Justicia 2030: procedimiento judicial electrónico	60
I2	A CCAA para digitalización justicia 2030	63
I2	Sistema integrado de informática de la Seguridad Social	56
I2	Modernización sistemas de gestión de personal del Ministerio de Defensa	7
I2	Transformación digital en el Sistema Nacional de Salud	11
I2	Transformación digital de la Seguridad Social, apoyo técnico	6
I3	Transf digital y modernización de los municipios de más de 50.000 habs.	93
I3	Transformación digital y modernización de las CCAA, 2021	118
I4	Renovación energética de edificios del Ministerio de Justicia	7
I4	Renovación energética edificios del Patrimonio sindical acumulado	98
I4	Renovación energética de edificios del Ministerio del Interior	91
I4	Renovación energética Ministerio de Defensa	10
C12	<i>Política Industrial España 2030</i>	189
I2	Activa financiación. Proyectos de I+D en la industria conectada	95
I2	Planes de innovación y sostenibilidad en el ámbito de la industria	94
C13	<i>Impulso a la PYME</i>	287
I1	Programa de Atracción de Emprendimiento Femenino	10
I2	Ayudas innovación “Activa Startups”	44
I3	Proyectos de emprendimiento digital femenino	51
I3	Apoyo a Agrupaciones Empresariales Innovadoras, año 2021	20
I3	Ayudas digitalización de pymes y autónomos	67
I3	Ayudas creación red de oficinas Acelera PYME en entornos rurales	24
I4	Modernización del comercio minorista	66
I4	Apoyo de la actividad comercial en zonas rurales	5

C14	<i>Plan de modernización y competitividad del sector turístico</i>	848
I1	Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos para entidades locales	660
I3	Impulso competitividad turística en territorios extrapeninsulares	46
I4	Fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas	32
I4	Rehabilitación de patrimonio histórico de uso turístico	110
C15	<i>Conectividad digital y 5G</i>	910
	Programa Unico (banda ancha), extensión banda ancha a zonas sin cobertura	250
I1	Programa Unico, infraestructuras de banda ancha	250
I2	A CCAA para refuerzo conectividad en centros públicos	150
I2	A CCAA para refueezo conectividad en p. industriales y centros logísticos	25
I3	Bono social para conexión a banda ancha colectivos vulnerables	10
I4	A CCAA para mejora instalaciones de comunicaciones en edificios	20
I6	Ayudas para proyectos innovadores de 5G. Prog. UNICO-5G I+D	95
C16	<i>Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial</i>	177
	Programa misiones de I+D en inteligencia artificial, grandes retos sociales	50
	I+D en inteligencia artificial e integración en cadenas de valor, RED.es	105
	Quantum Spain, refuerzo capacidades de supercomputación cuántica	22
C17	<i>Fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología</i>	1.510
I1	Subvenciones a CCAA para planes complementarios de I+D+i	134
I2	Infraestructuras científicas y técnicas singulares	38
I2	Infraestructuras Instituto Carlos III de Salud	15
I2	Convocatoria 2021 de ayudas para la adquisición de equipamiento	180
I2	AI CERN para proyectos de investigación	13
I2	Refuerzo sistema I+D, varios	28
I3	Proyectos de investigación en líneas estratégicas, en colaboración público-	86
I3	Proyectos de I+D+i para pruebas de concepto	40
I3	Proyectos estratégicos orientados a la transición ecológica y digital	296
I3 e I6	Programa Misiones Ciencia e Innovación, CDTI	141
I4	Ayudas Ramón y Cajal - formación, 2021-23	153
I4	Ayudas J de la Cierva- formación, 2021-23	32
I5	Programa Neotec	36
I5	Ayudas proyectos con sello de excelencia en convocatoria Horizonte	20
I6	Medicina personalizada de precisión	30
I6	Acción Estratégica en Salud 2017-2020	135
I7	Creación Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético	53
I8	Programa Tecnológico automoción sostenible	40
I9	Programa Tecnológico Aeronáutico	40
C18	<i>Mejora de las capacidades del sistema nacional de salud</i>	569
I1	Inversión en equipos de alta tecnología	544
I2	A la FEMP para la promoción de estilos de vida saludables	6
I2	proyectos prevención y tratamiento de adicciones	7
I3	Red de vigilancia en salud pública, CCAA	13
C19	<i>Plan Nacional de Capacidades Digitales</i>	1.229
I1	Formación en competencias digitales, por parte de las CCAA	140
I2	Adquisición de dispositivos portátiles	149
I2	Instalación y mantenimiento de aulas digitales interactivas	821
I2	Formación del profesorado	19
I1	Formación en competencias digitales, por parte de las CCAA	140
I3	Transformación digital 2021: formación digital para ocupados	50
I3	Form. digital trabajadores del plan de fomento del empleo agrario, Profea	50
C20	<i>Plan estratégico de impulso a la Formación Profesional</i>	419

I1	Evaluación y certificación de competencias profesionales	116
I1	Reskilling y Upskilling de la población activa	88
I2	Espacios de tecnología, aulas de emprendimiento y formación profesores	19
I3	Aumento de la oferta de formación profesional	73
I3	Potenciación de la oferta bilingüe de ciclos formativos	93
I3	Proyectos de innovación e investigación aplicadas y transferencia del conocimiento en FP	24
C21	<i>Modernización y digitalización del sistema educativo</i>	507
I1	A CCAA para nuevas plazas públicas de primer ciclo de educ. infantil	201
I2	Programa PROA+	78
I3	Acompañamiento y Orientación del alumnado vulnerable	30
I4	Ayudas universid. para estancias de formación y para atracción de talento	121
I5	Ayudas digitalización universidades	77
C22	<i>Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión</i>	270
I1	Proyectos de innovación en el ámbito de los cuidados de larga duración,	110
I2	Modernización de los servicios sociales	50
I3	Accesibilidad a la vivienda de personas mayores	50
I4	Sistema telemático de seguimiento de medidas cautelares violencia genero	41
I4	A la FEMP para modernización de ATENPRO, anualidad 2021	12
I4	Convenio Save de Children	8
C23	<i>Nuevas políticas públicas para el mercado de trabajo</i>	402
I1	Programa Investigo, anualidad 2022	59
I1	Prog. Primera experiencia profesional en el sector público, anualidad 22	96
I1	Programa Tandem de formación alternando con el empleo, an 22	80
I2	Apoyo a las mujeres en los ámbitos rural y urbano	4
I3	Convocatoria Programas de Formación Sector Turismo	40
I4	Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad	14
I7	Itinerarios de inclusión IMV: convenios con AATT y ONGs, pr. piloto	109
C24	<i>Revalorización de la industria cultural</i>	54
I1	Digitalización de operadores de gestión de derechos de propiedad	10
I1?	Ayudas para la producción de largometrajes	12
I1	Modernización de las estructuras de gestión artística	18
I2	Artes escénicas y musicales	22
I2	Mejora fondos bibliotecas públicas	10
I2	Rehabilitación antiguo edificio de Tabacalera en Madrid	6
C25	<i>España hub audiovisual de Europa</i>	52
I1	Ayudas a salas de cine	17
I1	Fomento de la internacionalización de la industria audiovisual española	25
I1	Impulso sector audiovisual	10
C26	<i>Plan de fomento del sector del deporte</i>	124
I2	Modernización de Centros de Alto Rendimiento	49
I2	Ayudas a CCAA para modernizar las instalaciones deportivas.	75
	Total	17.344

- Fuente: Referencias del Consejo de Ministros, PdG (2021), convocatorias del Plan de Recuperación <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias> y Boletín semanal Next Generation EU

<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces/boletin-semanal-nextgenerationeu>

De todas estas fuentes, se excluyen algunas actuaciones con presupuestos muy reducidos. También se intenta evitar duplicidades, pues en algunos casos el mismo proyecto aparece varias veces, p. ej. en el momento de publicación de las bases, el de publicación de la convocatoria y el de la concesión y/o formalización del contrato.

Cuadro A2.2: Proyectos y programas puestos en marcha durante 2022

		<i>Meuros</i>
C01	<i>Movilidad sostenible</i>	1
I3	Mejora de cercanías	1
C02	<i>Rehabilitación y regeneración urbana</i>	1,100
I5	Rehabilitación edificios públicos entidades locales	600
I2	Construcción de vivienda social	500
C03	<i>Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario</i>	3
I1	Modernización de regadíos	1
I8	Ayudas a proyectos de economía azul	2
C04	<i>Conservación de la biodiversidad terrestre y marina</i>	0
C05	<i>Preservación del espacio litoral y recursos hídricos</i>	7
I2	Aguas subterráneas	7
C06	<i>Movilidad sostenible, segura y conectada</i>	413
I1-2	Infraestructuras ferroviarias, ADIF	234
I2	Carreteras, DG de Carreteras	23
I3	Acceso ferroviario al Puerto Exterior de La Coruña	157
C07	<i>Despliegue e integración de energías renovables</i>	40
I1	Incentivos a comunidades energéticas (Prog. CE Implementa)	40
C08	<i>Infraestructuras eléctricas, redes y almacenamiento</i>	50
I1	Proyectos innovadores de almacenamiento energético	50
C9	<i>Hidrógeno renovable</i>	150
I1	Proyectos pioneros y singulares	150
C10	<i>Estrategia de transición justa</i>	50
I1	Restauración ambiental zonas degradadas por minería carbón	50
C11	<i>Modernización de las Administraciones públicas</i>	253
I1	Digitalización AGE, varios	21
I2	Transformación digital justicia	125
I4	Renovación energética Ministerio de Trabajo	10
I4	Renovación energética Ministerio de Defensa	97
C12	<i>Política Industrial España 2030</i>	1,550
I2	Perte VEC, actuaciones integrales	1,550
C13	<i>Impulso a la PYME</i>	505
I2	Ayudas innovación «Activa Startups	1
I3	Asistencia para auditoría interna RED.es	3
I3	Kit Digital, convocatoria I para empresas 10-49	500
I5	Internacionalización, varios	2
C14	<i>Plan de modernización y competitividad del sector turístico</i>	233
I2	Proyectos de digitalización e investigación	37
I4	Programa "experiencias turismo España"	26
I4	A CCAA para proyectos de eficiencia energética en alojamientos	170
C15	<i>Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad</i>	100
I3	A CCAA para bonos de conectividad para colectivos vulnerables	10
I2	Ayudas a CCAA para acciones de refuerzo de conectividad en polígonos industriales y centros logísticos	25

I4	Ayudas a CCAA para actuaciones de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios	40
C16	<i>Estrategia Nacional de la Inteligencia Artificial</i>	1
	Convenios Universidades	1
C17	<i>Fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología</i>	848
I1	Impulso medicina personalizada	16
I3	Proyectos de colaboración internacional	18
I3	Proyectos de I+D+i en colaboración público-privada	375
I6	Acción Estratégica en Salud 2022	144
I1?	Convenios con Ceuta y Melilla y Cataluña para proyectos de investigación	295
C18	<i>Mejora de las capacidades del sistema nacional de salud</i>	0
C19	<i>Plan Nacional de Capacidades Digitales</i>	46
I1	Equipamiento aulas Instituto Cervantes	8
I3	A RTVE para formación digital	38
C20	<i>Plan estratégico de impulso a la Formación Profesional</i>	33
I1	Reskilling y upskilling de parados y ocupados, sectores estratégicos y transición digital	25
I1	Aulas Mentor para acercar la FP a zonas rurales	2
I3	Plan de modernización de la FP	7
C21	<i>Modernización y digitalización del sistema educativo</i>	121
I4	Ayudas para estancias de formación y para atracción de talento	121
C22	<i>Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión</i>	0
C23	<i>Nuevas políticas públicas para el mercado de trabajo</i>	462
I3	Recualificación de personas trabajadoras incluidas en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), 2022	79
I4	A CCAA para políticas activas de empleo	383
C24	<i>Revalorización de la industria cultural</i>	45
I1	Ayudas digitalización	3
I1?	Incubadoras de proyectos audiovisuales	9
I1	Ayudas producción largometrajes	20
I1	Modernización pymes sector del libro	9
I3	Digitalización Museo del Prado	5
C25	<i>España hub audiovisual de Europa</i>	3
I1	Ayudas producción largometrajes	3
C26	<i>Plan de fomento del sector del deporte</i>	16
I3	Ayudas a clubs de fútbol femenino	16
	total	6,031

Referencias

a. Fuentes estadísticas

Agencia Tributaria (AT, 2022). Informes mensuales de recaudación tributaria. Cuadros estadísticos y series y Series históricas de bases, tipos e impuestos devengados.

https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml

Banco de España (BdE, 2022). Estadísticas de administraciones públicas. Indicadores (información de avance).

https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuavanmen.html

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022a). Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/imdatoscaja.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022b). Ejecución del presupuesto. Administración General del Estado. Madrid

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imejecucionpresupuesto.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022c). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas. Madrid.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2022d). Presupuesto de gastos del Estado. Pagos mensuales. Avance Comentado. Madrid.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/EjecucionPresupuestaria.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2022). Resumen de ejecución del presupuesto. Sistema de la Seguridad Social.

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera>
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). Contabilidad Nacional Trimestral de España.

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=resultados&idp=1254735576581

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MH, 2022). Ejecución presupuestaria de las CCAA. Datos e informes. Consulta de datos de ejecución presupuestaria. Madrid.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2021). Boletín de Estadísticas Laborales. <http://www.mitramiss.gob.es/estadisticas/bel/index.htm>

Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (SGT, 2021). Tesoro público, Estadísticas mensuales

<https://www.tesoro.es/deuda-publica/estad%C3%ADsticas-mensuales>

Seguridad Social (SS, 2022a). Afiliados medios por meses y CNAE a dos dígitos. En Estadísticas, presupuestos y estudios: Estadísticas: Afiliación y Alta de Trabajadores: Afiliaciones en Alta Laboral: Afiliación Media Mensual

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/EST295>

Seguridad Social (SS, 2022b). Afiliados medios por comunidades autónomas y provincias. En Estadísticas, presupuestos y estudios: Estadísticas: Afiliación y Alta de Trabajadores: Afiliaciones en Alta Laboral: Afiliación Media Mensual

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/EST291>

Seguridad Social (SS, 2022c). BBDD Estadísticas TGSS. Afiliados en alta laboral

<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>
<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/>

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2020a). Resumen mensual de datos estadísticos. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo.

<http://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html>

b. Plan de Recuperación y reformas asociadas y medidas para paliar el impacto de la guerra de Ucrania

BOE (2020). Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

BOE (2021a). Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

BOE (2021b). Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/30/pdfs/BOE-A-2021-21788.pdf>

véase también:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211228.aspx#reforma>

BOE (2022a). Real Decreto-ley 2/2022 de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo,..... y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2849

BOE (2022b). Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4972>

BOE (2022c). Resolución de 29 de marzo de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se modifica el Código de Buenas

Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/30/pdfs/BOE-A-2022-4977.pdf>

BOE (2022d). Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera...y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3290

Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG-C, 2021a). Proyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Congreso de los Diputados, Serie A: proyectos de ley, no. 66-1, 6 de septiembre de 2021. Madrid.

<https://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-66-1.PDF>

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2021b). Proyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-76-1.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2021c). Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-1.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022a). Proyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Serie A: Proyectos de Ley, no. 93-1, 4 de marzo de 2022.

[https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(BOCG-14-A-93-1.CODI.\)](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(BOCG-14-A-93-1.CODI.))

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022b). Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Serie A: Proyectos de Ley, no. 89-1, 18 de febrero de 2022.

https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000089

Comisión Europea (CE, 2021a). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Comisión Europea (CE, 2021b). Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de decisión de ejecución del Consejo. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas.

<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

de la Fuente, A., M. Fernández, D. Rodríguez y otros (2021). “El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2021-22. Madrid.

<https://bit.ly/3v5Avja>

European Commission (CE, 2021c). Annex to the Commission Decision approving the Operational Arrangements between the Commission and Spain pursuant to Regulation (EU) 2021/241.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/countersigned_es_rrf.pdf

Gobierno de España (GdE, 2021a). España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Proyecto y Anexos.

<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

European Commission (EC, 2020a). COM(2020) 408 final. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility.

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2020408enactpart1v9.pdf>

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAE, 2021). Proyecto de Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (“ley de start ups”)

https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210706-APL-START-UPS.pdf

Ministerio de Educación y de Formación Profesional (MEFP, 2021). Proyecto. Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional. Madrid.

<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:bc5488c3-4ce8-490b-880e-1969895f74b6/00-proyecto-ley-fp-consejo-ministros-07-09-21.pdf>

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2021). Modernización de las políticas activas de empleo. Anteproyecto de ley de empleo.

https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/resumenes/Documents/2021/031221-Presentacion_Ley_Empleo.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2021). Anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda.

https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/01_apl_vivienda_nt_26_octubre.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2022). Anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-de-movilidad-sostenible>

Ministerio de Universidades (MU, 2021). Anteproyecto de ley orgánica del sistema universitario.

<https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.21ef60083f296675105f2c10026041a0/?vgnnextoid=660607559eaab710VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Ministerios de Justicia y de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MJAE, 2021). Anteproyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley Concursal

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20Insolvencia%20Tramitaci%C3%B3n.pdf>

Parlamento Europeo (PE, 2021). Establecimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038ES.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020a). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020PlanRecuperacion.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2021). Referencias del Consejo de Ministros.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>

c. Otras referencias

de la Fuente, A. (2022a). Boletín Covid no. 13. “Compilación de las principales medidas económicas y sociales adoptadas en 2020-21 para paliar los efectos de la crisis.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-01. <https://fedea.net/tag/bsaac/>

de la Fuente, A. (2022b). “Comentario al proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-06. Madrid. <https://bit.ly/36eLKj5>

de Rus, G. (2022). “La nueva política de transporte: Apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-10, Madrid. <https://bit.ly/3DVMNW9>

EUROSTAT (2021). Guidance note on the statistical recording of the Recovery and Resiliency Facility. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS-guidance-note-statistical-recording-recovery-resilience-facility.pdf>

Nasarre, S. (de próxima publicación). “El proyecto de ley de vivienda 2022.” FEDEA, Colección Apuntes. Madrid. <https://fedea.net/tag/gtmc/>

Núñez, C. E. (2022). “Comentarios al Anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-04. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-04.pdf>