



Estudios sobre la Economía Española

Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación

ÁNGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN FEDEA Nº 18

Estudios sobre la Economía Española 2022/21

Septiembre de 2022

fedea

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

Boletín FEDEA no. 18

Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación

Septiembre de 2022

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)*

Resumen

Este documento forma parte de la serie de Boletines de seguimiento de la crisis que FEDEA lleva publicando desde el inicio de la pandemia. El presente informe se dedica al seguimiento de las reformas e inversiones recogidas en el Plan de Recuperación.

Índice

1. Introducción	1
2. Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación	5
2.1. Pensiones: planes de empleo y cotización de los autónomos	6
2.2. Evaluación de políticas públicas	10
2.3. Ordenación universitaria	12
2.4. Otras normas: ley de la ciencia y reforma concursal	15
3. Inversiones y ayudas	17
3.1. Puesta en marcha	18
3.2. Ejecución	22
3.3. Novedades en relación con los PERTEs	26
Anexo: Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el PR	29
1. Mercado laboral	29
2. Sistema de pensiones	31
3. Educación e investigación	33
4. Otras materias	34
Referencias	
- Fuentes estadísticas	37
- Plan de Recuperación y reformas asociadas	38
- Otras referencias	42

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Miguel Ángel García Díaz, José Ignacio Conde Ruiz, Jesús Lahera y Juan Pablo Riesgo.

1. Introducción

Este número del Boletín FEDEA se centra en el seguimiento de los avances en las reformas e inversiones del Plan de Recuperación durante los últimos meses. Aunque es demasiado pronto para hacer un balance, incluso provisional, de esta crucial iniciativa, su ejecución hasta el momento comienza a ofrecer motivos para una cierta preocupación. Reconociendo el esfuerzo realizado por las administraciones públicas y otros agentes para diseñarlo y ponerlo en marcha con rapidez, algunos de los resultados dejan bastante que desear. Esto es especialmente cierto en el caso de las reformas comprometidas en el Plan, pues muchas de las leyes aprobadas o en tramitación son poco ambiciosas, incluyen provisiones poco acertadas y sufren, en ocasiones, de una deficiente calidad técnica. En cuanto a las inversiones, es difícil valorar en este estadio su poder transformador, pero comienza a preocupar su ritmo de ejecución, en parte por la falta de la información necesaria para su seguimiento en lo que tiene que ver con las actuaciones no gestionadas directamente por la Administración General del Estado, y en parte porque lo ajustado del calendario establecido podría dificultar la absorción de las ayudas disponibles y su buen aprovechamiento.

Comenzando por las reformas en materia de pensiones, el reciente informe de la Comisión Europea sobre la segunda petición de pago española (EC, 2022a), en principio positivo, sugiere que los servicios de la Comisión comparten nuestras dudas sobre la contribución de la primera fase de la reforma a la sostenibilidad del sistema público de pensiones (pp. 92-3). Es de esperar que esto se traduzca en una vigilancia más activa sobre la fase final de tal reforma, en la que deberán concretarse cuestiones tan importantes para la salud financiera del sistema como el período de cómputo de la pensión. Por otra parte, la nueva ley de planes de pensiones de empleo fue aprobada por las Cortes el pasado 30 de junio sin modificaciones sustanciales sobre el proyecto de ley enviado por el Gobierno al Congreso. Se mantiene, por tanto, una más que cuestionable asimetría en el tratamiento de los planes de pensiones individuales y de empresa, en detrimento de los primeros, que plantea problemas de equidad y cobertura, tal como se advertía en el Boletín anterior y en otras publicaciones relacionadas.

El Congreso ha aprobado también (el inicio de) una reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos que, en línea con lo pactado con los agentes sociales, irá ligando gradualmente sus cotizaciones a sus ingresos reales. En términos generales, la reforma supone un avance en la dirección correcta pues trata de acercar el tratamiento de los autónomos al de los trabajadores asalariados, lo que en general redundará en una mayor equidad del sistema y un mejor nivel de protección social para los autónomos. Algunos aspectos de la reforma, sin embargo, pueden ser problemáticos, al menos con las tablas de cotización fijadas para los próximos tres años. Nos preocupa, en particular, el tratamiento de las rentas más bajas, cuyas bases mínimas de cotización se reducen significativamente por debajo de sus topes anteriores y de los valores establecidos para los asalariados a tiempo completo. Esto ha permitido que los autónomos con menores rentas puedan ver reducidas sus cotizaciones durante los próximos años, lo que ha ayudado a conseguir el acuerdo con las organizaciones que encuadran a estos trabajadores, pero tenderá a ir en contra del objetivo teórico de la reforma de mejorar su nivel de protección social. Un problema adicional es que la introducción de la nueva *tabla reducida*, genera una desigualdad de trato que favorece a los autónomos sobre los asalariados en el acceso a las pensiones y sus complementos y puede generar incentivos para la contratación de “falsos

autónomos” con el fin de reducir los costes sociales, lo que supondría una competencia desleal con las empresas que dan de alta como asalariados a sus trabajadores.

El pasado 24 de mayo el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado y lo remitió al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Aunque celebramos el interés del Gobierno por el refuerzo de la evaluación de las políticas públicas, el proyecto resulta francamente decepcionante. El texto apuesta por recuperar la antigua AEVAL sin abordar los problemas que causaron el fracaso de su encarnación anterior y apunta hacia un concepto muy ideologizado y poco riguroso de la evaluación que podría contribuir a empeorar aún más las cosas en este ámbito.

Poco ambiciosas son también la reforma universitaria cuya tramitación acaba de iniciarse y la reforma de la Ley de la Ciencia culminada en los últimos días de agosto. Ambas normas dedican una especial atención a la carrera profesional de los empleados públicos y a su estabilidad en el empleo y descuidan las reformas en materia de gobernanza y autonomía efectiva que tanto la universidad como los centros de investigación necesitarían para mejorar su desempeño. Un objetivo importante que el actual proyecto de ley comparte con anteriores reformas universitarias es el de estabilizar a ciertos grupos de docentes que actualmente están en una situación laboral precaria. En este caso, la preocupación se centra en los profesores asociados, cuyos contratos se quieren transformar en indefinidos tras la celebración del correspondiente concurso. En la referencia del Consejo de Ministros en el que se aprueba el proyecto, la medida se presenta como una forma de combatir la precariedad laboral que podría beneficiar a más de 25.000 personas. Es muy dudoso que todas ellas se ajusten al perfil buscado en principio para tales docentes, el de profesionales de reconocida competencia cuya actividad principal se sitúa fuera de la universidad.

Por otra parte, el proyecto no contiene reformas que ayuden a mejorar la gobernanza de las universidades o su rendición de cuentas, lo que hará difícil que se resuelvan los problemas que limitan su calidad y su rentabilidad para el conjunto de la sociedad, a la que suele anteponerse en la práctica el interés de la propia comunidad universitaria. En esta línea, hay que lamentar que hayan desaparecido de la versión final del proyecto de ley algunas disposiciones interesantes del anteproyecto que podrían haber permitido mejoras en el sistema de gobernanza universitaria, acercándolo a modelos más exitosos, como el anglosajón. Una de ellas permitía a las universidades optar en sus estatutos por un procedimiento alternativo de elección del rector, más parecido a un concurso de méritos que a unas elecciones, mientras que la segunda preveía el nombramiento directo por el Rector de decanos y directores de escuela dentro de una terna propuesta por los correspondientes consejos de facultad o de escuela.

En el caso de la Ley de la Ciencia, a la falta de reformas de calado hay que añadir el peligro de que una excesiva rigidez en materia de contratación laboral pueda dificultar la labor de muchos centros de excelencia. La versión de la norma aprobada por el Senado contenía una novedad importante, fruto de una enmienda aprobada por una inusual combinación de grupos parlamentarios a petición de los directores de más de medio centenar de centros de investigación punteros. El texto aprobado por la Cámara Alta permitía utilizar contratos de trabajo temporales para programas de investigación financiados con fondos europeos, recuperando, por tanto, la contratación temporal por obra y servicio en un caso especial pero de gran importancia práctica para los mejores centros de investigación. Esta puerta volvió a

cerrarse tras la votación final de la norma en el Congreso, en la que se suprimió la citada enmienda, volviendo al texto originalmente aprobado por la Cámara Baja, en el que no se contemplaba esta excepción. La nueva ley, por tanto, deja sin resolver satisfactoriamente la regulación de la contratación laboral en un sector, el de investigación, que se financia en buena parte con proyectos de duración limitada. Una posible solución pasaría por la extensión al sector investigador del nuevo contrato indefinido introducido en el propio decreto de reforma laboral para el sector de la construcción. Esta nueva modalidad contractual, que busca facilitar la recolocación de los trabajadores en otro proyecto tras la finalización de una obra, pero permite la extinción del contrato por causas objetivas cuando esto no es posible, resultaría muy útil para reducir la precariedad laboral de los investigadores sin comprometer la viabilidad de muchos centros de investigación.

En la misma fecha que la nueva Ley de la Ciencia, el Congreso aprobó también la reforma de la Ley Concursal con pocos cambios sobre el proyecto de ley. Como ya se ha dicho en algún Boletín anterior, el texto merece en general una valoración positiva. En él se apuesta, con buen criterio, por potenciar los procedimientos preconcursales, ampliando su ámbito de aplicación, facilitando su inicio temprano y dando un mayor poder de decisión a las partes, en detrimento del juez, que pierde protagonismo y adquiere un papel de carácter más arbitral. La nueva ley apuesta también decididamente por la digitalización para reducir los costes de tramitación, agilizar los procedimientos y facilitar las liquidaciones, especialmente en el caso del nuevo procedimiento especial para microempresas, que será casi por completo telemático. Esta apuesta, sin embargo, comporta un riesgo considerable al menos durante la transición, mientras se pone en marcha y se perfecciona el nuevo sistema. Quizás la principal carencia de la norma es que no se ha aprovechado la oportunidad para revisar el tratamiento de los créditos públicos, que mantienen sus anacrónicos privilegios procedimentales y sustantivos, con excepciones muy acotadas en el caso del procedimiento especial para microempresas. Por otra parte, hay que lamentar algunos de los cambios introducidos durante la tramitación de la norma en dicho procedimiento especial, que tienden a limitar su uso y a aumentar sus costes.

Pasando de reformas a inversiones, un informe reciente de la CEOE (2022) recogía la preocupación de las empresas por el reducido ritmo de ejecución de las ayudas del Plan de Recuperación y por la posibilidad de que puedan perderse parte de sus recursos debido a retrasos en su ejecución y a una insuficiente concurrencia a sus convocatorias. Aunque todavía hay tiempo por delante, la advertencia seguramente no está de más porque el calendario fijado para la ejecución del Plan es realmente ajustado, a lo que hay que añadir una cierta falta de concreción sobre algunos de sus detalles que introduce un grado adicional de incertidumbre sobre los márgenes temporales disponibles.

De acuerdo con el reglamento europeo por el que se establece el MRR, el 70% de los fondos destinados a cada país deberán estar “asignados” o “comprometidos jurídicamente” a finales de 2022 y el 30% restante el 31 de diciembre de 2023 a más tardar. Por otra parte, el límite temporal para la ejecución real de los fondos se fija en el 31 de agosto de 2026, cuando deberán haberse cumplido los hitos y objetivos finales establecidos para las inversiones y reformas acordadas, de forma que los pagos finales a los países miembros puedan hacerse antes del 31 de diciembre del mismo año. Hasta ese momento, los pagos se realizarán de forma escalonada de acuerdo con el calendario pactado de pagos en función de los hitos y objetivos convenidos (que no necesariamente guarda una relación estrecha con los correspondientes costes). Los

países podrán presentar solicitudes de pago dos veces al año según vayan alcanzando los hitos y objetivos establecidos. La Comisión valorará el cumplimiento de tales hitos y objetivos antes de autorizar o suspender, total o parcialmente, el pago correspondiente hasta que se subsanen los problemas detectados, en principio siguiendo un criterio de proporcionalidad que habrá que ver como se concreta.

Hasta el momento, España ha presentado dos solicitudes de pago, por un importe de 10.000 y 12.000 millones de euros respectivamente. Ambas han sido aprobadas por la Comisión, de forma todavía provisional y con algunas reservas sobre la reforma de pensiones en el segundo caso, y el primer pago ya se ha realizado. En estas primeras solicitudes, sin embargo, los hitos y objetivos se han concentrado en la aprobación de textos legislativos y programas de actuación, incluyendo las leyes de reforma pactadas y los planes y convocatorias de ayudas e inversiones, dejando para más adelante los compromisos cuantitativos sobre la ejecución efectiva de los proyectos. Así pues, por el momento, la aprobación de las solicitudes de pago no es realmente informativa sobre el grado de ejecución de las ayudas e inversiones del Plan, pero éste será un dato cada vez más relevante en los próximos ejercicios de cara al desembolso de los fondos europeos.

Desde el arranque del Plan de Recuperación el verano pasado hasta el momento, se ha *puesto en marcha* (mediante convocatorias de ayudas y licitaciones de contratos o transferencias a las CCAA) el 46% del gasto previsto, lo que supone una “tasa de arranque” del 23% por semestre que, en principio, sería consistente con los plazos establecidos para la asignación de los fondos (si identificamos nuestro concepto de puesta en marcha con la “asignación” del Reglamento, lo que podría ser aventurado).¹ El ritmo de ejecución efectiva de estas ayudas es, como cabría esperar bastante más lento. Si nos ceñimos a los datos oficiales de ejecución de la AGE, la situación es buena: el grueso del gasto presupuestado en 2021 como parte del Plan de Recuperación (un 85%) se ha ejecutado dentro del ejercicio, lo que presumiblemente se repetirá en 2022. 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.

Sobre la ejecución definitiva de los fondos europeos disponemos de información muy limitada, pues los organismos y administraciones encargados de ella no publican informes de ejecución presupuestaria con la misma premura y detalle que la AGE. Con la información disponible hasta el momento sólo podemos hacernos una idea aproximada del grado de ejecución definitiva de los recursos del MRR a partir de la tasa de ejecución de los fondos que el Estado gestiona directamente y los importes transferidos a otras administraciones y entes. Por esta vía,

¹ La tasa de arranque se reduce al 10% semestral en el caso de los PERTE, lo que podría ser preocupante, aunque ha de tenerse en cuenta que algunos de ellos podrían tener una duración temporal superior a la del resto de proyectos incluidos en el Plan hasta el momento porque se financiarían con una adenda al Plan que está aún por negociar.

estimamos que la tasa de ejecución definitiva fue como máximo del 27% (sobre el total presupuestado para el ejercicio) en 2021 y se situaría en 2022 en el 5,2% (a mediados del ejercicio, lo que seguramente es poco informativo). Aunque cabe esperar que estas cifras mejoren en los próximos meses, por el momento apuntan a una ejecución poco ágil que podría no completarse en los plazos previstos.

2. Seguimiento de las reformas recogidas en el Plan de Recuperación

En el Anexo a este Boletín se recoge un listado de las principales reformas recogidas en el Plan de Recuperación junto con el calendario previsto para su implementación. 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.

En esta sección se repasan las últimas novedades en esta área desde el anterior Boletín. El Recuadro 2.1 recoge los hitos más significativos, 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 2.1: Reformas previstas en el Plan de Recuperación, principales avances desde el Boletín anterior y otras normas en tramitación

-
- **Ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo:** Aprobada como Ley 12/2022, de 30 de junio (BOE, 2022g).
 - **Reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos.** Aprobada como Real Decreto-ley 13/2022 de 26 de julio (BOE, 2022h).
 - **Reforma de la ley de la ciencia:** Aprobada como Ley 17/2022 de 5 de septiembre (BOE, 2022i).
 - **Reforma de la ley Concursal:** Aprobada como Ley 16/2022 de 5 de septiembre (BOE, 2022j).
 - **Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 24 de mayo 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%2F000103
 - **Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 21 de junio 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%2F000111

Otras normas en tramitación:

- **Ley de empleo:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 21 de junio y remitido al Congreso para su tramitación, 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%2F000112
-

Recuadro 2.1: continuación

• **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 por el procedimiento de urgencia.

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

• **Ley de movilidad sostenible.** Anteproyecto aprobado en primera lectura en el Consejo de Ministros del 1 de marzo. Texto disponible en MTMAU (2022).

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

• **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 aprobado por el Congreso el 30 de junio, actualmente en el Senado.

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

2.1. Pensiones: planes de empleo y cotizaciones de los autónomos

Se continúa trabajando en la reforma de diversos elementos del sistema de pensiones, aunque con acierto discutible. Llama la atención que el informe de la Comisión Europea sobre la segunda petición de pago española en relación con el Plan de Recuperación (EC, 2022a), en principio positivo, recoja explícitamente las dudas de los servicios de la Comisión sobre los efectos de las reformas en curso sobre la sostenibilidad financiera del sistema (pp. 92-3). Las dudas de la Comisión tienen que ver, en particular, con las estimaciones del ahorro ligado a las medidas tomadas para incentivar la prolongación de las carreras laborales y con los efectos financieros de la sustitución del factor de sostenibilidad por el llamado mecanismo de equidad intergeneracional.

Planes de empleo

La nueva ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo (BOE, 2022g, Ley 12/2022) fue aprobada por las Cortes el pasado 30 de junio sin modificaciones sustanciales sobre el proyecto de ley enviado por el Gobierno al Congreso. La versión final de la norma sólo introduce algunos cambios menores entre los que destacan dos nuevos incentivos fiscales a los planes de empleo: una deducción del Impuesto de Sociedades del 10% de las contribuciones empresariales correspondientes a retribuciones brutas de hasta 27.000 euros por cada trabajador (DF5) y la exención de las inversiones de tales planes del Impuesto sobre Transacciones Financieras (DF6). Se mantiene, por tanto, una más que cuestionable asimetría en el tratamiento de los planes de pensiones individuales y de empresa, en detrimento de los primeros

y del acceso generalizado de la población al ahorro previsional, tal como se advertía en de la Fuente (2022b).

Reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos

A finales de julio el Gobierno aprobó un real decreto-ley (RDL 13/22, BOE, 2022h), convalidado por el Congreso semanas después, en el que se modifica el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS) para reformar el sistema de cotización de los

Recuadro 2.2: Principales disposiciones del RDL 13/2022

-
- *Cotización en función de la renta y cálculo de ésta.* Los trabajadores afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) cotizarán en función de sus rendimientos netos anuales por actividades económicas, empresariales o profesionales, calculados según las normas tributarias aplicables, a los que se aplicará una deducción del 7% por gastos genéricos con carácter general y del 3% para los llamados autónomos societarios (aquellos que constituyen una sociedad mercantil para explotar su negocio). (art. 308 LGSS reformada)
 - *Tablas de bases de cotización:* Lo dicho en el punto anterior no quiere decir necesariamente que la base de cotización haya de ser igual a los ingresos netos del trabajador, sino que ha de estar dentro de un intervalo fijado en función de estos. La ley de Presupuestos Generales del Estado fijará anualmente una tabla general y una tabla reducida de bases de cotización para este régimen. Ambas tablas se dividirán en tramos consecutivos de importes de rendimientos netos mensuales declarados en el IRPF. A cada uno de dichos tramos de rendimientos netos se le asignará una base de cotización mensual mínima y otra máxima. La tabla general tendrá como límite inferior la base mínima de cotización establecida para los asalariados del régimen general. (art. 308 LGSS) Si se mantiene el patrón de las tablas hasta 2025, la base máxima de cotización vendría dada por el límite máximo de rendimientos netos de cada tramo.
 - *Elección de la base de cotización y regularización a posteriori.* La base de cotización ha de escogerse de acuerdo con las expectativas de ingresos mensuales medios de cada trabajador durante el conjunto del año y puede ir ajustándose a lo largo del ejercicio si hace falta. A posteriori, se realizará la corrección necesaria en función de los datos definitivos de ingresos de acuerdo con lo declarado a la correspondiente administración tributaria. Si la base media provisional está dentro del intervalo de bases permitidas dado el nivel definitivo de renta, no será necesaria la regularización. Si queda por debajo del mínimo permitido, el trabajador habrá de incrementar sus cotizaciones hasta alcanzar el nivel correspondiente a la base mínima, y si queda por encima del máximo, la Tesorería devolverá la diferencia. (art. 308, Ley General de Seguridad Social y art. 44 reglamento de cotización, textos modificados por el nuevo decreto).
 - *Régimen transitorio (DTI).* Se establece un período transitorio de hasta nueve años, con revisiones periódicas cada tres años, para desplegar el nuevo sistema de cotización de los autónomos de acuerdo con sus rendimientos reales declarados fiscalmente. Para los primeros tres años del período (2023 a 2025) se fijan en el texto las correspondientes tablas de cotizaciones (general y reducida) pero se permite que los trabajadores elijan sus bases de cotización por encima del intervalo fijado en las tablas, hasta el máximo general establecido para el RETA. (La DT6 dice algo similar para los que en 2022 cotizaron por encima del límite superior correspondiente a su nivel de renta, pero parece redundante dada la DT1).
 - *Mejora de la prestación por cese de actividad.* (arts. 327 y siguientes LGSS). Se añaden nuevas causas de cese de actividad, incluyendo la reducción del 60 por ciento de la jornada de la totalidad de los trabajadores de la empresa o la suspensión temporal de los contratos de trabajo del 60 por ciento de la plantilla.
 - *Creación de una nueva prestación para la sostenibilidad de la actividad de los autónomos en sectores afectados por el Mecanismo RED,* en sus dos modalidades. (nuevas DA 48 y 49 de la LGSS).
-

trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), ligando sus cotizaciones con sus ingresos reales en la línea pactada con los agentes sociales. El Recuadro 2.2 resume las disposiciones más importantes del texto.

El actual sistema de protección social de los trabajadores autónomos (antes de la reforma aquí comentada, que entrará en vigor en 2023) es similar al del Régimen General de la Seguridad Social en que las cotizaciones se calculan aplicando a una base de cotización, topada por arriba y por abajo, unos tipos de cotización que en el caso de las contingencias comunes y accidentes profesionales coinciden con los del Régimen General (un 30,6% en total, sumando los pagados por el empresario y el trabajador).² La cuantía de las pensiones (y otras prestaciones) se calcula a partir del historial de bases y cotizaciones del trabajador, teniendo en cuenta las bases de los últimos 25 años cotizados y el número total de tales años.

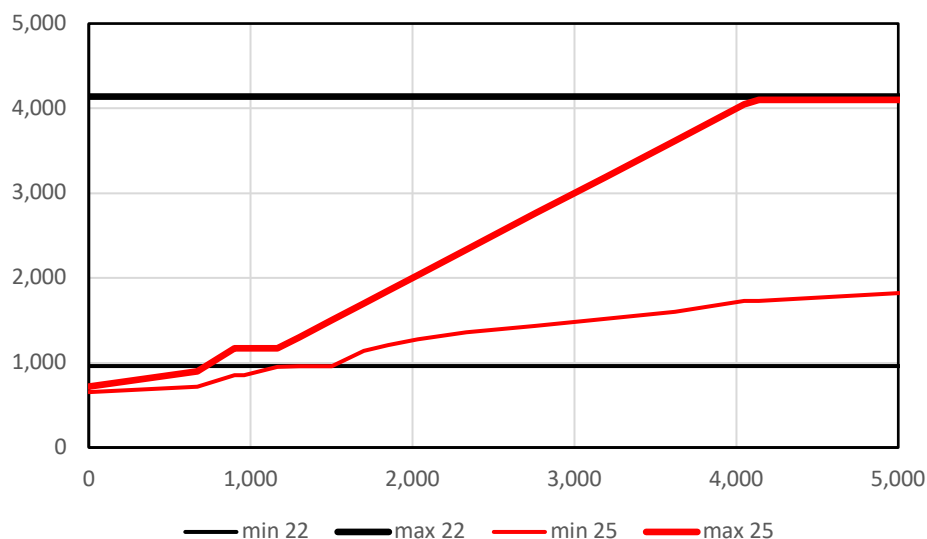
Sin embargo, los dos sistemas difieren en la libertad con la que cuentan sus afiliados para elegir su base de cotización. En el caso del Régimen General, ésta ha de coincidir con el salario del trabajador, incluyendo la parte proporcional de las pagas extra, siempre que éste esté comprendido entre la base mínima y la máxima para el grupo relevante de cotización. Los autónomos, sin embargo, pueden escoger cualquier base de cotización entre la máxima y la mínima del RETA (entre 960,6 y 4.139 euros mensuales) con independencia de sus ingresos reales hasta alcanzar los 47 años de edad. A partir de entonces, existen más restricciones para evitar la llamada “compra de pensiones” (mediante cotizaciones elevadas en la parte final de la carrera profesional), limitando la base máxima en función del historial pasado de cotizaciones (véase Sánchez, 2020). En la práctica, la gran mayoría de los autónomos (más del 80%) cotizan por la base mínima, lo que luego se traduce en pensiones medias sustancialmente más bajas que las de los asalariados.

Buscando remediar esta anomalía, el RDL inicia una transición gradual hacia un sistema en el que las cotizaciones tendrán que guardar una relación más estrecha con los ingresos reales de los autónomos. Con este fin, las bases de cotización habrán de elegirse dentro de unas bandas que dependerán de los rendimientos netos declarados en el IRPF y se irán modificando durante un período transitorio de un máximo de nueve años, presumiblemente para ir estrechándolas y acercándolas a la diagonal del Gráfico 2.1, forzando así el acercamiento de las bases de cotización a la renta. El Gráfico citado compara la situación inicial (en 2022) con la establecida para 2025, que es el último año para el que se ha fijado ya la tabla de bases máximas y mínimas. Mientras que en la actualidad los autónomos pueden elegir cualquier base de cotización comprendida entre el mínimo y el máximo globales del RETA (las dos líneas negras horizontales), en 2025 la base ha de elegirse, en principio, dentro del abanico definido por las dos líneas rojas, que ahora tienen pendiente positiva y están más cerca la una de la otra. Al menos hasta 2025, sin embargo, se permite cotizar por encima del límite superior correspondiente al nivel de renta. En esta primera fase de la transición hacia el nuevo sistema, por tanto, el principal cambio afecta al tope mínimo de cotización, que pasa a depender del

² La base mínima de cotización de los autónomos es de 960,6 euros al mes la base máxima de 4.139 euros. La primera es algo inferior a la base mínima de los grupos profesionales con límites más bajos de cotización del Régimen General, mientras que la segunda coincide con la base máxima del Régimen General. En el caso de los autónomos societarios y de los familiares del trabajador autónomo principal (en torno a 1,3 millones de personas en total) la base mínima es de 1.234,80 euros. Para más detalles, véase <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537#REDAutonomos>

nivel de ingresos (aunque aumenta menos que proporcionalmente con éste) y se eleva moderadamente para la mayor parte del intervalo de renta contemplado.

Gráfico 2.1: Bases de cotización mínima y máxima del RETA en función de la renta, 2022 vs. 2025



Por otra parte, el tope inferior de la base de cotización se reduce significativamente por debajo de su valor anterior (el de 2022) para las rentas más bajas, tal como se aprecia en el Gráfico. Esto permite que los autónomos con menores rentas puedan ver reducidas sus cotizaciones durante los próximos años, lo que ha ayudado a conseguir el acuerdo con las organizaciones que encuadran a estos trabajadores. El Gobierno ha presentado esta reducción como un logro, destacando que “con el nuevo sistema uno de cada dos autónomos tendrá acceso a una cuota más baja que la actual; tres de cada cuatro podrán pagar una cantidad igual que la actual o menor” (MISSM, 2022, p. 3). Sin embargo, una reducción generalizada de las cotizaciones de los autónomos iría en contra del objetivo teórico de la reforma de mejorar su nivel de protección social.³ Un problema adicional es que la introducción de la tabla reducida, con la consiguiente reducción de las bases y cotizaciones de los autónomos con menores ingresos hasta niveles inferiores al mínimo que se aplica a los asalariados a tiempo completo, introduce una desigualdad de trato que favorece a los autónomos sobre los asalariados en el acceso a las pensiones y otras prestaciones contributivas y puede generar incentivos para la contratación de “falsos autónomos” con el fin de reducir los costes sociales, lo que supondría una competencia desleal con las empresas que dan de alta a sus trabajadores como asalariados (véase García Díaz, 2022).

Las implicaciones financieras de esta reforma son inciertas. Como ya se ha dicho, se espera que las cotizaciones de la mayoría de los afectados se reduzcan, al menos de entrada, pero las cotizaciones totales deberían de aumentar a medio y largo plazo. Las obligaciones futuras del sistema, sin embargo, se moverán en la misma dirección, tendiendo a compensar los efectos sobre la posición financiera del sistema en términos de valor presente. De hecho, puesto que

³ “El objetivo de la reforma es equiparar el trato dispensado a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, aumentar las cotizaciones al sistema de pensiones y garantizar que los trabajadores autónomos reciban unos ingresos adecuados en concepto de pensiones.” (CE, 2021a, C30, p. 291)

las pensiones públicas españolas exceden significativamente el valor capitalizado de las contribuciones que las generan, el efecto neto de un aumento de las cotizaciones de los autónomos sobre la situación financiera a largo plazo del sistema de pensiones será seguramente negativo, agravando aún más sus problemas de sostenibilidad.

2.2. Evaluación de políticas públicas

El pasado 24 de mayo el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (“proyecto de ley de evaluación” en lo que sigue) y lo remitió al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de urgencia. El proyecto forma parte de las reformas comprometidas en el Componente 11 del Plan de Recuperación y tiene como objetivo estructurar y reforzar el sistema de evaluación de las políticas públicas de la Administración General del Estado (AGE).

El Recuadro 2.3 resume las principales disposiciones del proyecto de ley. En él se anuncia la creación de una serie de estructuras administrativas, algunas de dudosa utilidad, coordinadas desde la Secretaría de Estado de Función Pública. Entre ellas, destaca una nueva Agencia de Evaluación que será responsable de la coordinación y supervisión del sistema estatal de evaluación de políticas públicas, así como del desarrollo de su metodología y de la selección de sus indicadores de seguimiento y evaluación. La Agencia tendrá también un papel importante a la hora de determinar qué políticas serán objeto de evaluación. Estas se recogerán en dos Planes de Evaluación, uno global y otro específico de cada ministerio, añadiéndose que estos últimos serán responsables en cualquier caso de que se realicen evaluaciones *ex ante* y *ex post* de sus políticas más relevantes. El proyecto es menos preciso sobre quién realizará las evaluaciones, excepto por la reserva a la AIREF de los llamados *spending reviews*. Con carácter general, se exige que las evaluaciones las realicen equipos externos a los órganos gestores de las políticas evaluadas, pero no se indica de donde saldrán tales equipos o quien los designará. Finalmente, se exige que los informes de evaluación se hagan públicos y que los órganos gestores de las políticas evaluadas respondan a los mismos, indicando cómo se implementarán sus recomendaciones o justificando su falta de implementación.

Recuadro 2.3: Proyecto de ley de evaluación de políticas públicas, principales disposiciones

• Organización institucional

- Se autoriza la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* (*Agencia de Evaluación*, para abreviar) como organismo público con personalidad jurídica propia adscrito a la Secretaría de Estado de Función Pública (art. 29). Le corresponderá la supervisión y coordinación del sistema estatal de evaluación de políticas públicas, el apoyo a los departamentos ministeriales y la realización de las evaluaciones que se determine (¿por quién?). También será responsable, entre otras cosas, de la formulación de metodologías de evaluación y la selección de los correspondientes indicadores de seguimiento y evaluación, la elaboración de la propuesta del Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno y la aprobación de los Planes de Evaluación Departamentales, así como del desarrollo de un mecanismo de seguimiento de los resultados de las evaluaciones. Mientras se pone en marcha la Agencia, asumirá sus funciones esenciales el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas, heredero de la antigua AEVAL (DT única).

Recuadro 2.3: continuación

- En cada ministerio se designará una unidad encargada de la coordinación y seguimiento de la actividad de evaluación de políticas (art. 27)

- Se prevé la creación mediante decreto de la Comisión Superior de Evaluación como órgano de coordinación, cooperación y participación de los distintos ministerios en materia de evaluación de políticas en la AGE (art. 28)

- Se prevé la creación del Consejo General de Evaluación como órgano consultivo, asesor y de participación de la sociedad civil en el ámbito de la evaluación de políticas públicas. (art. 31)

• **Políticas sujetas a evaluación**

Se detallarán en el *Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno* (art. 24), elaborado por la Agencia de Evaluación, que será aprobado cuatrienalmente por el Consejo de Ministros y en el *Plan de Evaluación Departamental* (art. 25), que será elaborado cada dos años por cada Ministerio y aprobado por la Agencia de Evaluación, tras oír a la Comisión Superior de Evaluación. Por otra parte, cada ministerio será responsable de que se realice una evaluación *ex ante* y otra *ex post* de aquellas políticas de su competencia que tengan especial relevancia. (art. 26).

• **¿Quién hace las evaluaciones?**

- Las evaluaciones *ex post* de revisión del gasto público se encomiendan a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF (art. 3.2).

- La evaluación se realizará por un equipo externo al órgano responsable de la política a evaluar, aunque podrán constituirse equipos mixtos en los que participen responsables de la planificación. (art.15.2)

• **¿Qué se hace con las evaluaciones?**

- Los informes de evaluación serán publicados en el plazo máximo de un mes en el portal de transparencia de la AGE (¿por qué aquí en vez de en la Web de la agencia?) (Art. 22.4)

- En un plazo máximo de dos meses tras la publicación del informe final de evaluación, el órgano responsable de la política evaluada deberá elaborar un “informe de resultados”, indicando cómo se va a responder a las recomendaciones del informe de evaluación y explicando, en su caso, las razones por las que se ha optado por no aplicarlas. (art. 23)

• **Análisis previo de evaluabilidad (art. 11)**

Se introduce la figura del *informe de evaluabilidad* de los documentos de planificación estratégica. No queda nada clara la naturaleza de tales informes y en particular en qué se diferenciarían de una evaluación *ex ante* de tales documentos, ni si se trata o no de un informe adicional. La disposición es extremadamente confusa.

• **Indicadores de seguimiento y evaluación políticas públicas (arts. 12-14)**

Se pretende que las políticas públicas cuenten desde su diseño con indicadores de seguimiento y evaluación *ex ante* y *ex post*. Se pretende que estos indicadores se integren en un Sistema de Indicadores Comunes cuyo diseño y objetivos no se precisan. Todo muy vago.

• **Otras cuestiones**

- La ley excluye explícitamente de su ámbito de aplicación, entre otras cosas, cualquier actividad de evaluación que sea objeto de regulación específica (art. 3.3)

En de la Fuente (2022f) se ofrece un análisis muy crítico del texto. Un aspecto llamativo del mismo es que excluye explícitamente de su ámbito de aplicación a cualquier actividad de evaluación que ya sea objeto de regulación específica en la normativa existente (art. 3.3). Se reduce así drásticamente el potencial de la norma para ordenar y mejorar el grueso de la considerable actividad evaluadora (o pseudo-evaluadora) que la AGE ya realiza, incluyendo, en particular, las llamadas *memorias de impacto normativo*, reguladas en el art. 26 de la Ley del Gobierno, que han de acompañar a todas las nuevas leyes, y las evaluaciones *ex post* que

pueden exigirse en tales memorias.⁴ El efecto previsible de la nueva ley, por tanto, será el de añadir una capa adicional de nuevos informes de evaluación a los ya existentes, sobre cuyo limitado valor añadido existe un amplio consenso.

Desafortunadamente, no hay casi nada en el proyecto que permita esperar que la nueva generación de informes de evaluación vaya a ser de mejor calidad que los ya existentes. Así, parece que se ha optado por recuperar la antigua AEVAL sin solventar los problemas que causaron el fracaso de su encarnación anterior, básicamente la dificultad de acceder a personal con los conocimientos técnicos necesarios y la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso. Se mantiene, en particular, la ubicación de la Agencia de Evaluación en la Secretaría de Estado de Función Pública y, a la espera de que se redacten sus estatutos, no se prevén grandes sorpresas en cuanto a la composición y designación de sus órganos de dirección, su nivel de independencia del Gobierno o su facilidad de acceso a personal externo con buena formación técnica.

Tampoco hay rastro alguno en el proyecto de mejoras metodológicas, más bien al contrario. El texto incluye secciones sobre el marco conceptual y la práctica de la evaluación de las políticas públicas, los indicadores de seguimiento y evaluación de tales políticas, el equipo evaluador y el proceso de evaluación, pero todas ellas son perfectamente prescindibles por su pasmosa superficialidad y falta de concreción. Peor aún, en el texto se atisban elementos de una concepción muy discutible de qué es y cómo debe hacerse la evaluación de políticas. En particular, resultan muy preocupantes la referencia a la evaluación como “mecanismo de lucha contra la inequidad” y el énfasis sobre la “participación de los agentes implicados y de los sectores de la ciudadanía afectados,” que apuntan hacia un concepto ideologizado y poco riguroso de la evaluación.

2.3. Ordenación universitaria

El Gobierno ha remitido también a las Cortes un nuevo proyecto de ley orgánica del sistema universitario (BOCG-C, 2022f). Las principales disposiciones del texto se resumen en el Recuadro 2.4.

Como destaca da Rocha (2022), un objetivo importante que el actual proyecto de ley comparte con anteriores reformas es el de estabilizar a ciertos grupos de docentes que actualmente están en una situación laboral precaria. Con este fin, se incluyen varias disposiciones que regulan el tránsito desde ciertas figuras laborales o funcionariales que se extinguen hacia otras nuevas y/o facilitan la consolidación de ciertos puestos de trabajo. Quizás la más problemática de ellas es la DT7 sobre la estabilización de determinadas plazas de asociados mediante la conversión en indefinidos de sus contratos temporales tras la celebración del correspondiente concurso. Se plantean, sin embargo, ciertas dudas sobre si tal estabilización puede hacerse de una forma compatible con el objetivo de recuperar la filosofía original de la figura del asociado. En la

⁴ Para más detalles sobre la normativa relevante, que en buena parte tiene su origen en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), véase de la Fuente et al (2021). En el mismo trabajo se ofrece también un análisis de la experiencia previa de nuestro país en este campo y se avanzan algunas propuestas sobre el diseño del sistema de evaluación de políticas públicas que podrían ayudar a mejorar el proyecto de ley.

Recuadro 2.4: Proyecto de ley orgánica del sistema universitario, algunas disposiciones importantes y novedades

• **Formación permanente:** Entre las funciones del sistema universitario se incluye explícitamente la formación permanente a lo largo de la vida (art. 2.2.g). Tal formación se impartirá mediante formatos variados que podrán tener reconocimiento académico a través de títulos propios de formación a lo largo de la vida (art. 7).

• **Gobernanza:**

- Órganos de gobierno: El texto establece los principales órganos de gobierno universitario (Claustro, Consejo de Gobierno, Consejo Social, Consejo de Estudiantes y Rector, entre otros) y regula sus competencias y procedimiento de elección o designación (arts. 45 a 52).

- Claustro Universitario (art 45): los estatutos de cada universidad fijarán los porcentajes de representación de los distintos estamentos universitarios, asegurando una representación mínima del 25% para el alumnado y del 51% para el personal docente funcionario o laboral permanente.

- El rector habrá de ser miembro de los cuerpos de funcionarios docentes universitarios (titular o catedrático), pero no se exige que provenga de la propia universidad. Será elegido directamente por sufragio universal ponderado por todos los miembros de la comunidad universitaria (art. 51). Desaparece del proyecto de ley la posibilidad que recogía el anteproyecto de elegir al rector por un procedimiento alternativo, más parecido a un concurso de méritos que a una elección.

- Los mandatos de órganos unipersonales electos, como el Rector, los decanos o los directores de escuela y de departamento, tendrán una duración improrrogable de 6 años y no serán renovables. (art. 44.3). En relación con el anteproyecto, desaparece también el nombramiento directo de decanos y directores de escuela por el Rector dentro de una terna propuesta por los correspondientes consejos de facultad o de escuela.

- Las universidades públicas tendrán un plazo máximo de 2 años a contar desde la entrada en vigor de la ley para aprobar sus nuevos estatutos y constituir el nuevo claustro y consejo de gobierno de acuerdo con la ley (DT1).

• **Financiación:**

- Las administraciones públicas con competencias en la materia serán responsables de asegurar la suficiencia financiera de las universidades públicas (arts. 3.4 y 55.1).

- La norma exige que el Estado y las CCAA acuerden un plan para incrementar el gasto público anual en educación universitaria hasta al menos un 1% del PIB en el conjunto de España (art. 55.2). La comisión que negociará el plan se creará en el plazo máximo de un año desde la aprobación de la ley. (DA14)

- Los derechos de matrícula para los títulos oficiales los fijarán las CCAA dentro de los límites establecidos por la Conferencia General de Política Universitaria (art. 57.4)

• **Profesorado y carrera académica:**

- *Cuerpos de funcionarios:* Se mantiene en lo esencial la normativa actual. Los titulares y catedráticos de universidad han de ser doctores, superar un proceso de acreditación previa por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y haber realizado estancias en otras universidades o centros de investigación durante un período suficiente (arts. 68 y 69). Estas plazas se cubrirán por concurso y las correspondientes comisiones de selección estarán integradas por una mayoría de miembros externos a la universidad convocante elegidos por sorteo (art. 71). Las retribuciones de estos cuerpos se regirán por la legislación general de funcionarios, adecuada a las características específicas de estos cuerpos. El Gobierno central, las CCAA y las propias universidades pueden establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales (docentes, investigadores, o de transferencia de conocimiento). (art. 76)

- *Profesores permanentes laborales.* La ley regula y amplía una vía paralela de carácter laboral para la contratación de profesorado permanente. Estos docentes deberán ser doctores y contar con una acreditación que será regulada por las CCAA. Sus contratos tendrán carácter fijo e indefinido, con categorías similares a las de los funcionarios (art. 82 y 85). Estas plazas se cubrirán mediante concurso público en condiciones similares a las de los funcionarios, incluyendo una mayoría de externos en la

Recuadro 2.4: continuación

comisión de selección (art. 86). La norma no es muy precisa sobre el régimen retributivo de estos docentes, refiriéndolo a la legislación autonómica relevante y los convenios colectivos aplicables, pero cabe esperar que las universidades tengan más margen de actuación sobre estas retribuciones que sobre las de los docentes funcionarios. Como en el caso de los funcionarios, las distintas administraciones y las universidades podrán establecer complementos retributivos por méritos individuales (art. 87).

- *Otros cuerpos de contratados laborales*: Se mantiene la figura del *ayudante doctor* (art. 78), como vía habitual de entrada en el sistema para personal con título de doctor, pero todavía sin acreditación. Se trata de contratos temporales con una duración máxima de 6 años. Se mantienen también las siguientes figuras, con algún retoque:

- i) *profesor emérito* (art. 81) para prolongar en algunos años la actividad de los docentes que alcanzan la edad de jubilación y hayan prestado servicios destacados, con el fin de aprovechar su experiencia
- ii) *profesor visitante* (art. 83), que permite contratar por un máximo de dos años a docentes e investigadores de otras universidades y centros de investigación españoles o extranjeros.
- iii) *profesor sustituto* (art. 80), para sustituir al personal docente e investigador con derecho a reserva de puesto de trabajo.

Por otra parte, se crea la figura del *profesor distinguido* (art. 84) para contratar docentes e investigadores españoles o extranjeros de reconocido prestigio, que estén desarrollando su carrera en el extranjero.

Finalmente, se intenta (una vez más) reorientar la figura del *profesor asociado* (art. 79), recuperando la idea original de restringirla a la contratación de especialistas y profesionales de reconocida competencia que ejerzan su actividad principal fuera del ámbito académico para que aporten su experiencia en aquellas materias en las que ésta sea relevante. El contrato será indefinido y a tiempo parcial y la selección de estas plazas se hará mediante la valoración de sus méritos por una comisión de miembros de la propia universidad. (art. 86)

- El personal funcionario será mayoritario (en equivalente a tiempo completo), mientras que el profesorado con contrato laboral temporal (excluyendo a los ayudantes doctores) no podrá superar el 8% del total. (art. 64)

- *Consolidación de ciertos grupos de docentes*. La norma incluye varias disposiciones que regulan el tránsito desde ciertas figuras laborales o funcionariales que se extinguen hacia otras nuevas y/o facilitan la consolidación de ciertos puestos de trabajo (e.g. DA11 para los titulares y catedráticos de escuela universitaria y DT5 para contratados doctores y profesores colaboradores). Quizás la más problemática es la DT7 sobre la estabilización de determinadas plazas de asociados mediante la conversión en indefinidos de sus contratos temporales tras la celebración del correspondiente concurso.

• *Otros*:

- Se garantiza el derecho a la huelga (“paro académico”) de los estudiantes (art. 33.p)
- Para garantizar la calidad del sistema universitario, el Gobierno establecerá mediante decreto las condiciones y requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas.

• *Universidades privadas*:

- Podrán elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento, con sujeción a los principios constitucionales y garantizando la libertad de cátedra y la representación y participación en sus órganos de los diferentes sectores de la comunidad universitaria (art. 95)
 - Las decisiones de naturaleza académica deberán adoptarse por órganos en los que tenga mayoría el personal docente e investigador. (art. 98.1)
 - Las normas de organización y funcionamiento deberán explicitar el procedimiento de nombramiento y cese del rector o equivalente y garantizar que el personal docente e investigador sea consultado en su nombramiento. (art. 98.2)
 - El porcentaje mínimo de doctores dentro del profesorado ha de ser el mismo que para las universidades públicas. (art. 99.3)
-

referencia del Consejo de Ministros en el que se aprueba el proyecto, la medida se presenta como una forma de combatir la precariedad laboral que podría beneficiar a más de 25.000 personas. Es muy dudoso que todas ellas se ajusten al perfil exigido en principio para tales docentes.

Por otra parte, el proyecto no contiene reformas de los mecanismos de gobernanza y de rendición de cuentas de las universidades, lo que hará difícil que se aborden los problemas que limitan su calidad y su rentabilidad social. En esta línea, hay que lamentar que hayan desaparecido de la versión final del proyecto de ley algunas disposiciones interesantes del anteproyecto que podrían haber permitido mejoras en el sistema de gobernanza universitaria, acercándolo a modelos más exitosos, como el anglosajón. Una de ellas permitía a las universidades optar en sus estatutos por un procedimiento alternativo de elección del rector, más parecido a un concurso de méritos que a unas elecciones,⁵ mientras que la segunda preveía el nombramiento directo por el Rector de decanos y directores de escuela dentro de una terna propuesta por los correspondientes consejos de facultad o de escuela.

Finalmente, lo de fijar por ley un nivel mínimo de gasto universitario (o de otro tipo) no tiene demasiado sentido, y menos aún hacerlo a nivel nacional cuando las competencias son en buena parte autonómicas. Como señala Arruñada (de próxima publicación), tanto esta disposición financiera como las normas de personal comentadas más arriba contribuyen a mejorar el bienestar de la comunidad universitaria a expensas del interés general de la sociedad a la que en principio estas instituciones han de servir.

2.4. Otras normas: ley de la ciencia y reforma concursal

A finales de agosto el Congreso aprobó la versión definitiva de la nueva Ley de la Ciencia (BOE, 2022i) sin cambios importantes con respecto al proyecto de ley (resumido en el Recuadro 4.5 del Boletín Covid no. 15, de la Fuente (2022c), p. 21 y analizado en Núñez (2022)). La versión de la norma aprobada por el Senado, sin embargo, contenía una novedad importante como resultado de la aprobación de una enmienda apoyada por una inusual combinación de grupos parlamentarios a petición de los directores de más de medio centenar

⁵ La disposición relevante del Anteproyecto decía lo siguiente:

Art. 28.2.b) Elección mediante un órgano específico.

La universidad a través de sus Estatutos podrá determinar la creación, funcionamiento y nombramiento de los miembros de un órgano específico para la elección del Rector o Rectora.

Este órgano de elección estará formado por entre 20 y 30 miembros de los cuales el 50 por ciento corresponderá al personal docente e investigador de la universidad, el 10 por ciento al estudiantado, el 10 por ciento al personal técnico, de gestión y de administración y servicios, y el 30 por ciento a personas externas a la universidad de reconocido prestigio académico, cultural, social, empresarial o institucional locales, nacionales o internacionales. Se deberá buscar la representatividad de la mayoría de las facultades o escuelas de la universidad.

El procedimiento de elección implicará un concurso abierto en el que se valorará el currículum, incluidos méritos académicos, de investigación, de gestión y profesionales, y el proyecto institucional de universidad que presenten los candidatos o candidatas, además de la realización de las correspondientes entrevistas. Para ser proclamado Rector o Rectora, será necesario que un candidato o candidata obtenga en primera votación más de la mitad de los votos de los miembros del órgano específico para la elección del Rector o Rectora. Si ningún candidato o candidata lo alcanzara, se procederá a una segunda votación a la que solo podrán concurrir los dos candidatos o candidatas con mayor número de votos en la primera votación y será elegido Rector o Rectora quien obtenga más votos.

de centros de investigación punteros.⁶ La enmienda suprimía la DA10 del texto, en la que a su vez se eliminaba la posibilidad (recogida en la DA5 del RDL 32/2021 de reforma laboral) de utilizar contratos de trabajo temporales para programas de investigación financiados con fondos europeos, recuperando, por tanto, la contratación temporal por obra y servicio en un caso especial pero de gran importancia práctica para los mejores centros de investigación. Esta puerta volvió a cerrarse tras la votación final del texto en el Congreso, en la que se suprimió la citada enmienda, volviendo al texto originalmente aprobado por esta cámara, en el que no se contemplaba esta excepción.

La nueva ley, por tanto, deja sin resolver satisfactoriamente la regulación de la contratación laboral en un sector, el de investigación, que se financia en buena parte con proyectos de duración limitada. Hay que señalar que problemas similares se han resuelto en sectores con problemática parecida, como la construcción y los espectáculos, por dos vías alternativas. En el caso de las actividades artísticas, el RDL 5/2022⁷ permite la utilización de contratos temporales *ad-hoc*, en la línea de la enmienda del Senado a la Ley de la Ciencia. En la construcción, el propio Real Decreto-ley de reforma laboral establece una nueva variedad de contrato indefinido que busca facilitar la recolocación de los trabajadores en otro proyecto tras la finalización de una obra, pero permite la extinción del contrato por causas objetivas cuando esto no es posible.⁸ Como argumentan Conde-Ruiz, Lahera y Puga (2022), este modelo de contrato debería extenderse al sector de la investigación, donde resultaría muy útil para reducir la precariedad sin comprometer la viabilidad de muchos centros de investigación.

En la misma fecha que la nueva Ley de la Ciencia, el Congreso aprobó también la reforma de la Ley Concursal (BOE, 2022j) con pocos cambios sobre el proyecto de ley. Como ya se ha dicho en un Boletín anterior, el texto merece en general una valoración positiva. En él se apuesta, con buen criterio, por potenciar los procedimientos concursales, ampliando su ámbito de aplicación, facilitando su inicio temprano y dando un mayor poder de decisión a las partes, en detrimento del juez, que pierde protagonismo y adquiere un papel de carácter más arbitral. La nueva ley apuesta también decididamente por la digitalización para reducir los costes de tramitación, agilizar los procedimientos y facilitar las liquidaciones, especialmente en el caso del nuevo procedimiento especial para microempresas, que será casi por completo telemático. Esta apuesta, sin embargo, comporta un riesgo considerable al menos durante la transición, mientras se pone en marcha y se perfecciona el nuevo sistema. Quizás la principal carencia de la norma es que no se ha aprovechado la oportunidad para revisar el tratamiento de los créditos públicos, que mantienen sus anacrónicos privilegios procedimentales y sustantivos, con excepciones muy acotadas en el caso del procedimiento especial para microempresas.⁹ Por otra parte, hay que lamentar algunos de los cambios introducidos durante la tramitación de la norma en dicho procedimiento especial, que tienden a limitar su uso y a aumentar sus costes. En particular, la representación por abogados y procuradores deja de ser opcional y se reduce el umbral de tamaño de las empresas a las que se aplicará el procedimiento, que baja de dos millones de euros de facturación anual a 700.000 euros.

⁶ Véase <https://elpais.com/ciencia/2022-08-25/aprobada-la-ley-de-la-ciencia-sin-los-contratos-temporales-exigidos-por-centros-de-excelencia.html>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-4583>

⁸ Se trata del nuevo contrato indefinido adscrito a obra para el sector de la construcción previsto en el art. 2 de la norma.

⁹ Sobre los privilegios del crédito público, véase de la Fuente, Arruñada et al (2021).

3. 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.¹⁰

Un informe reciente de la CEOE (2022) recogía la preocupación de las empresas por el reducido ritmo de ejecución de las ayudas del PRR y por la posibilidad de que puedan perderse parte de sus recursos debido a retrasos en su ejecución y a una insuficiente concurrencia a sus convocatorias. Aunque todavía hay tiempo por delante, la advertencia seguramente no está de más porque el calendario fijado para la ejecución del Plan es realmente ajustado, a lo que hay que añadir una cierta falta de concreción sobre algunos de sus detalles que introduce un grado adicional de incertidumbre sobre los márgenes temporales disponibles.

De acuerdo con el reglamento europeo por el que se establece el MRR (UE, 2021), el 70% de los fondos destinados a cada país deberán estar “asignados” o “comprometidos jurídicamente” a finales de 2022 y el 30% restante el 31 de diciembre de 2023 a más tardar (art. 12 y considerando no. 46 del preámbulo). No queda demasiado claro qué es lo que esto quiere decir exactamente en la práctica: ¿que las partidas concedidas deberán haberse incluido en los PGE?, ¿que las convocatorias o licitaciones correspondientes se hayan abierto? ¿o que éstas ya se hayan resuelto, adjudicándose los fondos a beneficiarios concretos? Convendría concretarlo para evitar sorpresas desagradables.

Por otra parte, el límite temporal para la ejecución real de los fondos se fija en el citado Reglamento en el 31 de agosto de 2026, cuando deberán haberse cumplido los hitos y objetivos finales establecidos para las inversiones y reformas acordadas, de forma que los pagos finales a los países miembros puedan hacerse antes del 31 de diciembre del mismo año (arts. 20.5.d y 24.1). Hasta ese momento, los pagos se realizarán de forma escalonada de acuerdo con el calendario pactado de desembolsos en función de los hitos y objetivos convenidos (que no necesariamente guarda una relación estrecha con los correspondientes costes). Los países podrán presentar solicitudes de pago dos veces al año según vayan alcanzando los hitos y objetivos convenidos para cada período. La Comisión valorará el cumplimiento de tales hitos y objetivos antes de autorizar o suspender, total o parcialmente, el pago correspondiente hasta que se subsanen los problemas detectados, aplicando en principio un criterio de proporcionalidad que habrá que ver como se concreta (art. 24).

Hasta el momento, España ha presentado dos solicitudes de pago, por un importe de 10.000 y 12.000 millones de euros respectivamente (a las que habría que sumar un anticipo de 9.000

¹⁰ Se ha incorporado nueva información a la sección de la página web del Plan de Recuperación dedicada a informas sobre su ejecución (véase <https://planderrecuperacion.gob.es/ejecucion>), aunque sigue echándose en falta información sobre la ejecución de los fondos gestionados por las CCAA y los organismos, entidades y empresas públicas dependientes del Estado. Por parte de la Comisión Europea, véanse entre otras cosas las siguientes páginas web

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en

También puede ser útil la publicación de EY Insights dedicada al seguimiento del Plan de Recuperación:

https://www.ey.com/es_es/radar-next-generation-eu

millones).¹¹ Ambas han sido aprobadas por la Comisión, de forma todavía provisional y con algunas reservas sobre la reforma de pensiones en el segundo caso, y el primer pago ya se ha realizado. En estas primeras solicitudes, sin embargo, los hitos y objetivos se han concentrado en la aprobación de textos legislativos, incluyendo las leyes de reforma pactadas y los planes y convocatorias de ayudas e inversiones, dejando para más adelante los compromisos cuantitativos sobre la ejecución efectiva de los proyectos. A título de ejemplo, en materia de rehabilitación de viviendas, el primer objetivo “duro”, consistente en la finalización de al menos 231.000 actuaciones afectando al menos a 160.000 viviendas, se fija para finales de 2023 (CE, 2021a, p. 24). Algo similar sucede con el programa *Kit Digital* de apoyo a la digitalización de las Pyme: el primer hito relevante exige que a finales de 2022 se haya “comprometido” un 30% del presupuesto asignado al programa (¿en términos de gasto autorizado presupuestariamente o de obligaciones reconocidas?), pero no es hasta diciembre de 2023 que se exige que al menos 800.000 pymes hayan “recibido apoyo” del programa (CE, 2021a, p. 140). Así pues, por el momento, la aprobación de las solicitudes de pago no es realmente informativa sobre el grado de ejecución de las ayudas e inversiones del Plan, pero éste será un dato cada vez más relevante en los próximos ejercicios de cara al desembolso de los fondos europeos.

3.1. Puesta en marcha

Para cada partida de interés, la primera columna del Cuadro 3.1 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 los primeros siete meses de 2022. La última columna recoge el total acumulado puesto en marcha hasta la fecha como porcentaje del total previsto para cada concepto. Hasta el momento, se ha activado un poco menos de la mitad del gasto previsto en el Plan de Recuperación. Dado que el Plan no arrancó hasta el segundo semestre de 2021, la “tasa de arranque” ha estado hasta el momento en torno al 23% por semestre, lo que en principio sería consistente con los plazos establecidos para la asignación de los fondos (si identificamos nuestro concepto de puesta en marcha con la “asignación” del Reglamento, lo que podría ser aventurado).

Cuadro 3.1: Gasto con cargo al MRR: total previsto y programas puestos en marcha por la Administración Central durante 2021 y 2022, millones de euros

	<i>total previsto</i>	<i>programas puestos en marcha en</i>		<i>total acum.</i>
	<i>Meuros</i>	<i>2021</i>	<i>2022 (julio)</i>	<i>% de lo previsto</i>
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	6.347	1.659	1.198	45,0%
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	1.282	724	629	
Servicios sociales, incl. violencia de género	3.500	300	25	
Construcción vivienda para alquiler social	1.000	500	500	
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	565	26	45	

¹¹ Véase https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en#payments

Cuadro 3.1: continuación

	<i>total previsto</i>	<i>programas puestos en marcha en</i>		<i>total acum. % de lo previsto</i>
	<i>Meuros</i>	<i>2021</i>	<i>2022 (julio)</i>	
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	8.399	2.417	2.585	59,6%
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	3.192	419	291	
Universidades	383	507	121	
Fomento del empleo	2.066	293	1.006	
Investigación y transferencia tecnológica	2.758	1.198	1.167	
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	5.146	779	556	25,9%
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	1.585	154	113	
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	2.711	625	266	
Economía circular y gestión de residuos	850		177	
<i>Transición energética, incluyendo</i>	18.666	6.993	3.120	54,2%
Rehabilitación de edificios públicos	2.483	811	707	
Rehabilitación de viviendas	4.387	1.851	0	
Sostenibilidad energética, sector turístico	650		615	
Transición justa	300	147	50	
Despliegue e integración de energías renovables,	3.165	700	804	
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	0	
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	2.916	2.074	547	
<i>Infraestructuras ferroviarias</i>	7.731	749	1.280	26,2%
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	15.949	3.160	2.405	34,9%
Conectividad digital	1.312	755	65	
Impulso al despliegue 5G	1.155	95	173	
Formación en capacidades digitales fuera del sist. educativo	2.181	240	92	
Inteligencia artificial	500	177	10	
Modernización y digitalización de las AAPP	3.245	524	589	
Mod. y digitalización sistema educativo y universidades	1.559	990	285	
Mod. y digitalización de las Pymes	3.549	192	563	
Mod. y digitalización, otros sectores		187	628	
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	7.615	1.588	3.887	71,9%
Turismo	1.693	848	166	
Comercio e internacionalización	520	71	130	
Industria	2.351	189	3.315	
Agricultura, ganadería y pesca	488	171	0	
Cultura, deporte y sector audiovisual	309	254	177	
I+D+i automoción y aeroespacial	1.100	80	80	
TOTAL	69.853	17.344	15.030	46,3%

- 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>. Se ha intentado eliminar duplicaciones en esta última fuente, pues muchos programas y proyectos aparecen varias veces en el Boletín a lo largo de su tramitación (e.g. cuando se convocan las ayudas y cuando se conceden, o cuando se formaliza el correspondiente contrato).

Por otra parte, existen diferencias importantes entre rúbricas. Las más avanzadas son educación, transición energética y otras ayudas sectoriales¹² (las no necesariamente destinadas a digitalización o transición energética), con tasas acumuladas de arranque superiores al 50%, y los más retrasados las infraestructuras de transporte y actuaciones medioambientales, con menos del 30%.

El criterio utilizado para identificar la puesta en marcha por la Administración Central (AC) y sus entidades dependientes de los distintos programas o proyectos ha sido la publicación de la correspondiente convocatoria o licitación o el inicio del proceso de distribución de fondos hacia las CCAA encargadas de ejecutarlos, generalmente mediante un acuerdo del Consejo de Ministros que se remite seguidamente a la correspondiente conferencia sectorial para su aprobación final.

El Cuadro 3.2 desglosa los programas y proyectos puestos en marcha por la Administración Central durante los meses de enero a julio de 2022 en dos partes: los gestionados directamente por la AC o sus entidades dependientes para los que se ha publicado la convocatoria o licitación y los gestionados por las CCAA para los que se ha puesto en marcha la transferencia de los recursos correspondientes. En la última columna se muestran los programas gestionados por las CCAA para los que se cuenta ya con una convocatoria o licitación. Obsérvese que sumar esta última columna a las anteriores supondría contar los programas autonómicos dos veces puesto que estas convocatorias se financian con fondos transferidos previamente por la AC, dado que toda la financiación del Plan de Recuperación entra al sistema a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Cuadro 3.2: Gasto con cargo al MRR: desglose de los programas puestos en marcha durante enero-julio de 2022, millones de euros

	<i>Administración Central.</i>			<i>CCAA</i>
	<i>Conv y lic directas</i>	<i>Transf a CCAA</i>	<i>Total AC</i>	<i>Conv y licit</i>
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	250	948	1.198	341
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	235	394	629	0
Servicios sociales, incl. violencia de género	15	10	25	341
Construcción vivienda para alquiler social		500	500	
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	1	44	45	0
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	1.140	1.445	2.585	669
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	79	212	291	152
Universidades	121	0	121	6
Fomento del empleo	199	807	1,006	480
Investigación y transferencia tecnológica	741	425	1,167	31
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	85	471	556	424
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	13	100	113	64
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	71	195	266	53
Economía circular y gestión de residuos		177	177	307

¹² En este último caso, parece haberse ampliado la dotación presupuestaria inicial y el grueso del gasto puesto en marcha en 2022 se debe al arranque del PERTE VEC, con convocatorias de ayudas por un importe de casi 3.000 millones de euros.

Cuadro 3.2: continuación

	<i>Administración Central.</i>			<i>CCAA</i>
<i>Transición energética, incluyendo</i>	1.810	1.310	3.120	1.058
Rehabilitación de edificios públicos	707	0	707	0
Rehabilitación de viviendas	0	0	0	522
Sostenibilidad energética, sector turístico	0	615	615	20
Transición justa	50	0	50	6
Despliegue e integración de energías renovables,	305	499	804	155
Almacenamiento energético y redes inteligentes	50	0	50	0
Hidrógeno renovable	150	0	150	0
Puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	0	0	0	57
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	547	0	547	290
<i>Infraestructuras ferroviarias</i>	1.280	0	1.280	20
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	1.854	551	2.405	56
Conectividad digital	0	65	65	37
Impulso al despliegue 5G	173	0	173	0
Form. en capacidades digitales fuera del sist. educativo	61	31	92	16
Inteligencia artificial	10	0	10	0
Modernización y digitalización de las AAPP	428	161	589	0
Mod. y digitaliz. sistema educativo y universidades	0	285	285	4
Mod. y digitalización de las Pymes	563	0	563	0
Mod. y digitalización, otros sectores	619	9	628	0
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	3.615	272	3.887	140
Turismo	56	110	166	0
Comercio e internacionalización	80	50	130	0
Industria	3,315	0	3,315	0
Agricultura, ganadería y pesca	0	0	0	121
Cultura, deporte y sector audiovisual	66	112	177	17
I+D+i automoción y espacial	80	0	80	0
TOTAL	10.033	4.997	15.030	2.707

- 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>. No estoy seguro de que el boletín semanal recoja el grueso de las convocatorias autonómicas

En lo que va de año, las transferencias a las CCAA suponen en torno a un tercio del gasto puesto en marcha por la AC y se concentran en las áreas de sanidad, educación y ayudas para pequeñas instalaciones de energías renovables. Por otra parte, las convocatorias y licitaciones autonómicas siguen a estas transferencias estatales con un significativo retardo, suponiendo poco más de la mitad de los recursos transferidos durante el año (aunque presumiblemente buena parte de ellas se financiarán con recursos transferidos en 2021). Según MH (2022)¹³ en 2021 las CCAA reconocieron ingresos procedentes del MRR por un importe de 7.112 millones, pero gastos ligados al mismo de sólo 649 millones.

¹³ Véase la p. 6 del resumen ejecutivo de diciembre 2021 para el conjunto de las comunidades.

3.2. Ejecución

El gasto previsto en los programas que consideramos activados puede tardar bastante en ejecutarse. El Cuadro 3.3 muestra el gasto presupuestado (créditos definitivos), ejecutado (obligaciones reconocidas) y realmente desembolsado (pagos realizados) por el Estado durante 2021 y la primera mitad de 2022, desglosado por Ministerios, tomado de las estadísticas mensuales de ejecución de los PGE que publica la IGAE (2022b).

Con cargo a los 28.300 millones de fondos del MRR presupuestados para 2022, durante la primera mitad del ejercicio se han ejecutado unos 4.800 millones (obligaciones reconocidas) y se han desembolsado ya unos 2.600 (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, o a las comunidades autónomas y corporaciones locales. La nota en el bloque inferior del Cuadro 3.3 muestra los principales destinatarios de tales transferencias. Se trata en particular del Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), que gestionará o coordinará la gestión de buena parte de las ayudas para el despliegue de las energías renovables, la renovación de las flotas de vehículos y la rehabilitación energética de edificios,¹⁴ del ADIF, que gestionará la inversión ferroviaria, y de RED.es, que se ocupará de buena parte de las ayudas a la digitalización.

Cuadro 3.3: Gasto del MRR presupuestado y ejecutado en 2021 y 2022 por ministerio millones de euros

	2021, enero a diciembre			2022, enero a junio		
	Créd. definit.	Oblig. rec.	Pagos real.	Créditos definitivos	Obligac. reconocidas	Pagos realizados
Asuntos Exteriores, UE y Cooperación	128	0	0	106	0	0
Justicia	100	98	98	211	162	1
Defensa	30	12	12	155	18	18
Hacienda y Función Pública				275	1	1
Interior	21	0	0	212	9	6
Transporte, Movilidad y Ag. Urbana	4.982	4.416	2.327	6.275	1.786	1.155
Educación y Formación Profesional	1.846	1.723	1.723	1.696	16	15
Trabajo y Economía Social	1.167	731	706	1.130	551	69
Industria, Comercio y Turismo	1.708	147	102	4.	854	767
Agricultura, Pesca y Alimentación	407	399	136	511	20	20
Política Territorial (y Función Pública)	217	119	118	210	22	18
Trans. Ecológica y Reto Demográfico	6.745	6.742	2.719	4.095	170	16
Cultura y Deporte	222	113	61	438	115	110
Sanidad	528	442	439	643	11	11
Asuntos Económicos y Transf. Digital	3.633	2.979	901	4.262	115	109
Ciencia e Innovación	1.100	1.000	694	1.670	713	112
Derechos Sociales y Agenda 2020	917	830	727	1.135	107	107
Igualdad	49	33	20	91	4	4
Consumo				9	0	0
Inclusión, Seg. Social y Migraciones	192	56	29	337	80	80
Universidades	204	204	191	147	0	0
total	24.198	20.044	11.004	28.273	4.755	2.620

¹⁴ Véase https://www.idae.es/index.php/ayudas-y-financiacion_0

Cuadro 3.3: continuación**Nota: Transferencias a otras administraciones y entidades ejecutoras, principales partidas**

	2021, enero a diciembre			2022, enero a junio		
	<i>Créd. definit.</i>	<i>Oblig. rec.</i>	<i>Pagos real.</i>	<i>Créd. definit.</i>	<i>Oblig. rec.</i>	<i>Pagos real.</i>
Comunidades autónomas	7.928	7.592	7.297	6.711	597	597
IDAE	4.522	4.522	1.285	1.536		
ADIF	2.057	2.055	26	1.635	818	263
RED.es	1.510	1.331	198	1.484	22	22
SEPE	1.197	752	728	1.067	550	68
Entidades locales	630	22	22	1.229	1	1
CDTI	500	500	470	268	268	
Fundación EOI	356	356	0	84	35	
FRER	289	289	0	608	117	
SEIASA	260	260	0	303		
INCIBE	250	250	0	183		
Fundación Biodiversidad	234	234	0			
Parques Nacionales	204	204	204			
Agencia Est. de Investigación	147	147	0	568	145	22
Instituto de Salud Carlos III	114	110	0	274		
CERSA				143	57	28
Acuaes				120		
Inst. para la Transición Justa				110	34	
total	20.195	18.624	10.230	16.324	2.643	1.001

- Fuente: IGAE (2022b), diciembre de 2021 (provisional) y junio de 2022. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, secciones (MRR0, p. 161 en 2021/p. 169 en 2022). Para las transferencias: detalle por ministerios (pp. 163-204/170-226) y ejecución arts. 45 y 75 (transferencias corrientes y de capital a CCAA, pp. 129 y 144/ pp. 136 y 153) y arts. 46 y 76 (transferencias a entidades locales, pp. 130 y 145/ pp. 137 y 153).

Ejecución provisional vs. definitiva

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 se ha ejecutado dentro del año, lo que presumiblemente se repetirá en 2022. 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. Los Cuadros 3.4 y 3.5 contienen la información de partida disponible y los cálculos necesarios para el ejercicio 2021 y la primera mitad de 2022. En cada cuadro, el primer bloque de columnas resume el estado de ejecución por parte del Estado de los fondos del MRR presupuestados en el ejercicio. 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.

Cuadro 3.4: % del gasto del PR ejecutado definitivamente en 2021, 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 defín.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defín.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defín.</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>	3.767	3.111	155	87	3.612	3.024
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>	19.265	16.684	1.754	512	17.512	16.172
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>	24.087	20.002	2.964	805	21.124	19.197
% de ejecución observado				27,2%		
% de ejecución, máx. gasto realmente ejecutado: estimación de máximos		27,2%				
		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>

Cuadro 3.5: % del gasto del PR ejecutado definitivamente en enero-junio de 2022, datos para gestión directa del Estado y estimación de máximos para el conjunto de las AAPP

	<i>total</i>		<i>gestión directa</i>		<i>ejec. por otras</i>	
	<i>créditos defín.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defín.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defín.</i>	<i>oblig. recon.</i>
1. Gastos de personal	11	1	11	1	0	0
2. Bienes y servicios	256	5	256	5	0	0
4. <i>Transf. Corrientes, total</i>	3.475	769	500	124	2.974	645
a organismos autónomos	1.085	534			1.085	534
a la Seguridad Social	33	1			33	1
a sociedades y otras entidades públicas	147	42			147	42
a CCAA	1.664	48			1.664	48
a EELL	45	20			45	20
a empresas privadas	122	3	122	3		
a familias e ISFL	377	120	377	120		
6. Inversiones reales	1.816	108	1.816	108		
7. <i>Transferencias de capital</i>	22.655	3.851	3.672	86	18.983	3.765
a organismos autónomos	799	108			799	108
a la Seguridad Social	56	9			56	9
a sociedades y otras entidades públicas	8.889	1.711			8.889	1.711
a CCAA	7.055	1.813			7.055	1.813
a EELL	2.183	124			2.183	124
a empresas privadas	3.452	46	3.452	46		
a familias e ISFL	212	40	212	40		
al exterior	8	0	8	0		
<i>total</i>	28.213	4.735	6.255	324	21.956	4.410
% de ejecución observado					5.18%	
% de ejecución, máx.		5,18%				
gasto realmente ejecutado:		1.462				
estimación de máximos						

- Fuentes: IGAE (2022b) junio de 2022. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por capítulos (p. 170) y Presupuesto de gastos, ejecución capítulos 4 y 7, pp. 129 y siguientes y pp. 147 y siguientes <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imejecucionpresupuesto.aspx>

Cada una de las partidas consignadas en el primer bloque de columnas del cuadro se divide en dos partes, que se recogen respectivamente en el segundo y tercer bloque. 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 directo 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.

Centrándonos en el segundo bloque de columnas, vemos que durante 2021 el Estado ejecutó 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 en 2021. Procediendo de la misma forma con datos del primer semestre de 2022, la tasa de ejecución a finales de junio de este ejercicio sería del 5,18% y el gasto ejecutado por las administraciones gestoras distintas de la AGE sería, como máximo, de unos 1.500 millones.

Por otra parte, durante 2022 se han seguido haciendo pagos con cargo a lo presupuestado para 2021 y ejercicios anteriores por las distintas administraciones, tanto en relación con el PR como con otros programas. Para el conjunto de la AGE, estos pagos ascendieron a 8.254 millones de euros durante el primer semestre de 2022 frente a los 2.960 del primer semestre de 2021 (MH, 2022b, p. 31, presupuesto de gastos aplicados a secciones). Aunque la IGAE no proporciona información sobre qué parte del incremento registrado entre los dos años corresponde al gasto financiado por el MRR, parece razonable pensar que ésta puede ser muy elevada.

3.3. 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.¹⁵ Desde el anterior Boletín se han aprobado dos nuevos PERTEs, cuyos objetivos y dotaciones económicas se resumen en el Recuadro 3.1, y se han publicado varias convocatorias de ayudas. A la espera de un posible PERTE adicional, centrado en la descarbonización de la industria, estaría ya casi completo el listado previsto de estos proyectos.

El Cuadro 3.6 muestra el gasto público total previsto en cada PERTE, la parte del mismo que ya se ha puesto en marcha a través de las correspondientes convocatorias y la inversión privada complementaria que se prevé para (la mayor parte de) ellos. Como se aprecia en el Cuadro, la puesta en marcha de los PERTEs ha sido en promedio más lenta que la del resto del Plan de Recuperación, con una tasa de arranque de sólo el 20%, frente al 46% del conjunto del Plan.

¹⁵ 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>

Recuadro 3.1: Autorización de nuevos PERTEs

• **Microelectrónica y semiconductores (“Perte chip”).** Aprobado en el Consejo de Ministros (CM) del 24 de mayo de 2022, con una inversión pública prevista de 12.250 millones de euros hasta 2.027 (incluyendo 9.350 millones para la construcción de plantas de fabricación), que provendría fundamentalmente de la Adenda al Plan de Recuperación Español que todavía ha de negociarse con la Comisión Europea. (Véase EY Insights (2022), sept. 2022).

Su objetivo es reforzar las capacidades de I+D, diseño y producción del sector español de la microelectrónica y los semiconductores. Se contemplan ayudas al I+D de base y aplicado, al diseño y a la construcción de plantas de fabricación de chips, así como financiación para *start ups*. Se crea una estructura de gobernanza liderada por un comisionado especial con un perfil directivo y técnico, en la que participarán varios ministerios. Para más detalles, véase Gobierno de España (2022a).

• **Economía social y de los cuidados.** Aprobado en el CM del 31 de mayo con una inversión pública prevista de 808 millones hasta 2026.

Los objetivos centrales son el impulso de la economía social (empresas cooperativas, sociedades laborales y similares) y la mejora de su competitividad, junto con el fortalecimiento y profesionalización del sector de cuidados sanitarios y dependencia, así como la mejora de su oferta en zonas rurales. Para más detalles, véase Gobierno de España (2022b).

Cuadro 3.6: Presupuesto público de los PERTEs, parte puesta en marcha e inversión privada complementaria prevista, millones de euros

<i>Fecha de aprobación</i>	<i>PERTE</i>	<i>Presupuesto Público (M€)</i>	<i>acciones en marcha</i>	<i>inversión privada complem.</i>
13/7/21	VEC (vehículo eléctrico y conectado)	4.295	3.735	19.714
30/11/21	Salud	982	288	487
14/12/21	ERHA (energías renovables)	6.920	1.841	9.450
8/2/22	Agroalimentario	1.828	178	-
1/3/22	Nueva economía de la lengua	1.101	5	1.000
8/3/22	Economía circular	492	--	-
15/3/22	Sector naval	310	--	1.150
22/3/22	Aerospacial	2.193	586	2.340
22/3/22	Digitalización del ciclo del agua	1.940	--	1.120
24/5/22	CHIP (microelectrónica y semiconductores)	12.250	--	
31/5/22	Economía social y de los cuidados	808	22	
	Total	33.119	6.654	35.261

- Fuentes:

Datos de ejecución del PRTR a 14/06/22, tomados de <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>

Memorias descriptivas de los PERTES, tomadas de <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>

y <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/ejecucion-de-los-perte>

- Nota: no toda la inversión pública prevista provendría del MRR.

En el caso del PERTE VEC, el más avanzado de todos ellos, ya se han puesto en marcha actuaciones que suponen más del 85% del presupuesto público y han comenzado a adjudicarse las ayudas para las llamadas *actuaciones integrales*, que pretenden incentivar la transformación

de nuestro sector del automóvil para producir vehículos eléctricos y sus componentes esenciales, especialmente las baterías. La propuesta de resolución provisional de la convocatoria de 2022 para estas ayudas¹⁶, publicada por el Ministerio de Industria a comienzos de agosto, prevé repartir un total de 706 millones de euros en ayudas (480 millones en subvenciones a fondo perdido y 226 en préstamos) entre los grupos solicitantes, entre los que están los principales fabricantes de automóviles con presencia en España y diversas empresas auxiliares y de componentes. Estas ayudas financiarían actuaciones con un presupuesto total de 1.766 millones de euros. En promedio, por tanto, las ayudas supondrían un 40% del coste de las actuaciones subvencionadas, con una tasa de subvención pura del 27,2% y préstamos bonificados por valor del 12,8% restante, con el peso de las subvenciones en la ayuda total oscilando entre el 42 y el 100 por ciento.

Por otra parte, se han desestimado tres proyectos, incluyendo el liderado por Peugeot, y se ha asignado sólo un 25% del presupuesto disponible para la convocatoria (que era de 2.975 millones de euros), de lo que habría que sustraer los 106 millones concedidos a Ford, que ha renunciado a las ayudas tras retrasar sus planes de electrificación para sus plantas europeas más allá de lo que permitirían las condiciones del PERTE.¹⁷ Aunque esto podría cambiar con la resolución definitiva, vistas las alegaciones de los solicitantes, o quizás a través de una nueva convocatoria con los fondos sobrantes, el proyecto no parece estar teniendo por el momento la recepción esperada y podría tener dificultades para absorber en el plazo previsto los recursos que tiene asignados.

¹⁶ https://www.mincotur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-VEC/Concesion/2022/Documents/Listado_estimadas.pdf
<https://www.mincotur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-VEC/Concesion/2022/Paginas/concesion.aspx>

¹⁷ <https://movilidadelectrica.com/ford-renuncia-ayudas-perte-vec/>

ANEXO: 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. 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. Entraron 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. Véase el Boletín no. 14, sección 5.1 (de la Fuente et al, 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. Las disposiciones más importantes se resumen a continuación.

- *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, como el de la investigación. 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.

2. Sistema 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. Véase la sección 5.1 del Boletín no. 14 (de la Fuente et al, 2022).

- *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 (de hecho, varios meses antes de lo esperado).

“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 se incorpora a la ley 21 mediante una enmienda. El nuevo mecanismo 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.

Para un análisis crítico del MEI, véase de la Fuente, García y Sánchez (2022). Como allí se argumenta, el nuevo mecanismo resulta claramente insuficiente para restaurar el equilibrio del sistema, no contribuye precisamente a mejorar su equidad intergeneracional y presenta serios problemas de diseño que parecen ser fruto en parte de una redacción apresurada y poco meditada.

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

“El objetivo de la reforma es equiparar el trato dispensado a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, aumentar las cotizaciones al sistema de pensiones y garantizar que los trabajadores autónomos reciban unos ingresos adecuados en concepto de pensiones.” (CE, 2021a, C30, p. 291)

- *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 inició con los PGE de 2021, que redujeron la aportación máxima con derecho a deducción hasta 2.000 euros anuales, cantidad que se redujo a 1.500 euros en los PGE de 2022 y se culminó según lo previsto en 2022-T2, con la creación de los nuevos planes de empleo de promoción pública con derecho a mayores deducciones. El proyecto de ley fue enviado al Congreso en febrero de 2022 y aprobado como Ley 12/2022 de 30 de junio.

La nueva norma 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.

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 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.

Para un resumen de las principales disposiciones del Proyecto, véase el Recuadro 4.2 del Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) p. 16). Para un análisis crítico más detallado, véase de la Fuente (2022b). En relación con el proyecto de ley, la norma finalmente aprobada sólo incluye cambios menores. En particular, se introducen dos nuevos incentivos fiscales a los planes de empleo: una deducción del 10% de las contribuciones empresariales correspondientes, como máximo, a retribuciones brutas de 27.000 euros por cada trabajador (DF5) y la exención de las inversiones de tales planes del impuesto sobre transacciones financieras (DF6).

- *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.

3. 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. Texto disponible en (BOCG-C, 2022c).

“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).

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 del Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) p. 21) y se analizan en Núñez (2022).

- 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).

4. 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: el proyecto de ley ya se ha remitido a las Cortes (en el Consejo de Ministros del 24 de mayo).

- 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. de 2021).¹⁸

“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-concursal 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. El nombramiento de un administrador judicial se exige sólo en ciertos casos o para determinadas funciones, permitiéndose a las partes decidir si quieren solicitar su nombramiento y asumir el coste.

- 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 (en el proyecto de ley).

- 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.

¹⁸ Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211221.aspx#lev>.

- En la versión definitiva de la norma, se introducen algunos cambios en el procedimiento especial para microempresas, que tienden a limitar su uso y a aumentar sus costes. En particular, la representación por abogados y procuradores deja de ser opcional y se reduce el umbral de tamaño de las empresas a las que se aplicará el procedimiento, que baja de dos millones de euros de facturación anual a 700.000 euros.

• **Nueva ley de vivienda.** (CE 2021a, C2, pp. 15-28). Previsto 2022-T3. Anteproyecto aprobado en primera lectura (CM, 26 oct.).¹⁹ 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 proyecto de ley 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. El texto no concreta demasiado el contenido del derecho y a la vez introduce algunos elementos que pueden ser problemáticos, como la noción 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.” Estas disposiciones tienden a aumentar la inseguridad jurídica que los propietarios de vivienda ya sufren con anterioridad a la ley, lo que constituye un importante desincentivo a la inversión que tiende a limitar la oferta de vivienda de alquiler.

Para una discusión más detallada de los contenidos del proyecto y los problemas que suscita, véase el Boletín Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) pp. 17-19) y Nasarre (2022).

• **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

¹⁹ Véase https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211026.aspx#transpor_vivienda

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. El texto está disponible en MTMAU (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. (CE, 2021a, C1, 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.” (2021a, C1, p. 2)

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.²⁰ 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.

Para un resumen de sus principales disposiciones, véase el Boletín. Covid no. 15 (de la Fuente (2022c) pp. 19-20). Para un análisis crítico más detallado, véase de Rus (2022).

- **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).²¹ 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.).²² 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 barreras poco importantes en la práctica, como los ligados a la constitución de sociedades mercantiles, incluida la

²⁰ Para un análisis más detallado del texto, véase de Rus (2022).

²¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211210.aspx#startups>

²² <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20211130.aspx#crecer>

exigencia de un capital social mínimo de 3.000 euros, en detrimento de otros temas de más calado que merecerían una mayor atención.

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). Estadísticas de 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>

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2022). Estadística de convenios colectivos de trabajo. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>

Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (SGT, 2022). 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>

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2020b). Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/empleo/estadisticas-nuevas.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 3/2022 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, RDL 6/22). 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, RDL 3/22). 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

BOE (2022e, RDL 10/22). Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/05/13/10>

BOE (2022f, RDL 11/22). Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania....

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/06/25/11>

BOE (2022g). Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/01/pdfs/BOE-A-2022-10852.pdf>

BOE (2022h). Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/27/pdfs/BOE-A-2022-12482.pdf>

BOE (2022i). Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/06/pdfs/BOE-A-2022-14581.pdf>

BOE (2022j). Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/06/pdfs/BOE-A-2022-14580.pdf>

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

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022c). Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-92-1.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022d). Proyecto de Ley de Empleo

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-112-1.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022e). Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF#page=1

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022f). Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF#page=1

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

European Commission (EC, 2022a). Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by the Kingdom of Spain on 30 April 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. https://ec.europa.eu/info/files/preliminary-assessment-spain_en

EY Insights (2022). Radar Next Generation EU. No. 19, September 2022. Madrid.

https://www.ey.com/es_es/radar-next-generation-eu

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

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

Gobierno de España (GdE, 2021b). PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado. Memoria descriptiva.

<https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2021/documents/memoria%20descriptiva%20perte%20vec.pdf>

Gobierno de España (GdE, 2021c). PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento. Memoria descriptiva.

https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2021-12/PERTE_Energias%20renovables_14122021.pdf

Gobierno de España (GdE, 2022a). PERTE Chip, Microelectrónica y Semiconductores.

Memoria Técnica. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-05/PERTE_Chip_memoria_24052022.pdf

Gobierno de España (GdE, 2022b). PERTE de economía social y de los cuidados. Memoria.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/210622-perte-economia-social-y-de-los-cuidados-memoria-completa.pdf>

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/audienacia/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/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/031221-Presentacion_Ley_Empleo.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2021). Ante-proyecto 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>

Unión Europea (UE, 2021). Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

c. Otras referencias

Arruñada, B. (2022). “La universidad no necesita más recursos sino una reconversión: Comentario al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.” De próxima publicación en FEDEA.

Conde Ruiz, J. I., Lahera Forteza, J. y D. Puga (2022). “Propuesta de Mejora del Nuevo Contrato Indefinido de Actividades Científico-Técnicas.” FEDEA Policy Papers no. 2022-08, Madrid. <https://bit.ly/3iYjQKS>

CEOE (2022). Informe de seguimiento de los fondos *Next Generation* en España. Situación actual y recomendaciones desde la visión empresarial. Tercer informe, julio. Madrid.

<https://www.ceoe.es/es/publicaciones/union-europea/informe-de-seguimiento-de-los-fondos-next-generation-en-espana-0>

da Rocha, J. M. (2022). “Reducirá la LOSU la *precariedad*?” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-21. Madrid. <https://bit.ly/3wQch0e>

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/bsaec/>

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 la Fuente, A. (2022c). “Boletín Covid no. 15. Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-08, Madrid. <https://bit.ly/391OEJ9>

de la Fuente, A. (2022d). “¿Cómo afecta la guerra de Ucrania a las economías europeas? Algunos indicadores preliminares.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-07, Madrid. <https://bit.ly/3JW3jTF>

de la Fuente, A. (2022e). “Boletín FEDEA no. 16. Efectos económicos de la invasión de Ucrania y primeras medidas para mitigar sus efectos.” FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2022-09. Madrid. <https://bit.ly/3sezvuQ>

de la Fuente, A. (2022f). “Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-17, Madrid. <https://bit.ly/3uGqVWL>

de la Fuente, A. y B. Arruñada (coordinadores), N. Bermejo, O. Cerqueira, M. Cervera Martínez, J. M. Fernández Seijo, M. Flores Segura, F. Garcimartín, S. F. van Hemmen, J. Maristany Rivero y J. Rubio Sanz (2021). “¿Cómo ayudar a las empresas en la crisis del Covid?” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper no. 2021-05. Madrid. <https://bit.ly/2QfSbdk>

de la Fuente, A. (coordinador), B. Arruñada, M. Á. García Díaz, M. Jansen, D. Rodríguez y A. Sánchez (2022). “Boletín Covid no. 14. Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-02, Madrid. <https://bit.ly/3FApVWU>

de la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2022). “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-02. Madrid. <https://bit.ly/34TEqsb>

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>

García Díaz, M. A. (2022). “Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA).” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-22. Madrid. <https://bit.ly/3BdhSjI>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2022). Nota de prensa. Escrivá: “El nuevo sistema de cotización por ingresos reales para los autónomos es más flexible y equitativo y supone una mayor protección para este colectivo.” <https://www.inclusion.gob.es/web/guest/w/escriva-el-nuevo-sistema-de-cotizacion-por-ingresos-reales-para-los-autonomos-es-mas-flexible-y-equitativo-y-supone-una-mayor->

[proteccion-para-este-colectivo-](#)

Nasarre, S. (2022). “El proyecto de ley de vivienda 2022.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-11. 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>

Sánchez, A. (2020). “Normativa de cotización y pensiones de trabajadores autónomos en España: ¿Se incentiva al ahorro de ciclo vital?” Estudios sobre la Economía Española no. 2020-45. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-45.pdf>