



Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación

ÁNGEL DE LA FUENTE

BOLETÍN FEDEA No. 20

Estudios sobre la Economía Española 2023/02

Enero de 2023

fedea

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

Boletín FEDEA no. 20

Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación

Enero de 2023

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	4
2.1. Pensiones: propuestas para la segunda fase de las reformas	6
2.2. Empleo: políticas activas e incentivos a la contratación	8
2.3. Los incentivos al trabajo en el Ingreso Mínimo Vital	12
2.4. Cambios introducidos en la LOSU por el Congreso	15
3. Inversiones y ayudas	16
- Los plazos y márgenes del MRR	16
3.1. Puesta en marcha y adjudicaciones	17
- Ayudas y contratos adjudicados	22
3.2. Ejecución presupuestaria	24
- Ejecución provisional vs. definitiva	26
3.3. Novedades en relación con los PERTES	29
3.4. La Adenda al Plan de Recuperación	31
Anexo: Contenido y calendario previsto de las principales reformas recogidas en el PR	
1. Mercado laboral	33
2. Sistema de pensiones	35
3. Educación e investigación	37
4. Otras materias	39
Referencias	
- Fuentes estadísticas	45
- Plan de Recuperación y reformas asociadas	46
- Otras referencias	51

1. Introducción

Este número del Boletín FEDEA se centra en el seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación. En materia de reformas, las principales novedades durante los últimos meses afectan al sistema de pensiones, las políticas activas de empleo y el ingreso mínimo vital. En cuanto a las inversiones, se detecta un fuerte tirón en la puesta en marcha de los PERTE, acompañado de ciertas dificultades para cubrir algunas convocatorias estratégicas, y hay que destacar también la presentación de (un esbozo de) el proyecto de Adenda al Plan de Recuperación en la que, tras la correspondiente negociación con la Comisión Europea, se detallará el destino de casi 95.000 millones de euros en nuevas ayudas, fundamentalmente en forma de préstamos.

El Gobierno está negociando con los agentes sociales el contenido de la segunda fase de la reforma de las pensiones, que en principio debería haberse aprobado antes del fin de 2022 y debería garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. La propuesta del Gobierno tiene dos componentes. El primero es una ampliación del período de cómputo de la pensión desde los 25 años actuales hasta 30, descartándose de oficio los 24 meses con menor base de cotización actualizada. El segundo es una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2025 y 2050, acompañada de una revisión muy inferior de la cuantía de las pensiones máximas. Durante el período indicado, la base máxima de cotización aumentaría un 35% en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación), mientras que la pensión máxima crecería un 3%. Comenzando en 2050, la base máxima pasaría a actualizarse sólo con la inflación, manteniéndose por tanto constante en términos reales, y la pensión máxima crecería algo más que la inflación hasta alcanzar un incremento acumulado del 30% a precios constantes en un horizonte indefinido.

Las estimaciones disponibles sugieren que el impacto neto de los cambios propuestos en el procedimiento de cómputo podría ser una ligera reducción de la pensión media inicial de las futuras cohortes de jubilados que se trasladaría gradualmente al gasto en pensiones, ayudando a reducir el gasto futuro, pero sólo de forma muy modesta. El ahorro en 2050 se situaría como mucho en el 0,3% del PIB, una cantidad muy inferior a la que sería necesaria para restaurar el equilibrio del sistema. El *destope* parcial de las cotizaciones sociales tampoco resolvería los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones pues aportaría como mucho un 0,15% del PIB en nuevos ingresos cuando se complete en 2050, muy por debajo de lo necesario para compensar el incremento del gasto en pensiones derivado de la primera fase de la reforma en curso, que el propio Gobierno cifra en torno a 3,5 puntos de PIB en 2050.

Por otra parte, el *destope* supone potenciar un impuesto oculto y muy distorsionante que no debería formar parte del esquema de financiación de la Seguridad Social. Las cotizaciones sociales que se aplican a rentas por encima de determinados umbrales (los que dan derecho a la prestación máxima) son, en la práctica, un impuesto puro (una exacción monetaria sin contrapartida alguna) que tiene, además, una estructura poco equitativa y muy distorsionante por aplicarse con tipos de gravamen muy elevados sobre una base limitada y arbitraria de rentas intermedias del trabajo. Convendría, por tanto, eliminar este peculiar *impuesto de Seguridad Social (ISS)*, suprimiendo las cotizaciones por encima de tales umbrales, y reemplazarlo por algo mejor. Entre las posibles opciones, la mejor sería en la práctica un recargo proporcional

de solidaridad sobre la cuota del IRPF, lo que aseguraría un reparto equitativo de los costes no puramente contributivos del sistema de protección social entre una base más amplia de contribuyentes. Este recargo debería sustituir no sólo al ISS sino también a las actuales transferencias del Estado a la Seguridad Social para hacer su coste más visible para el contribuyente.

Uno de los proyectos de ley actualmente en tramitación parlamentaria modificará la Ley de Empleo, el texto en el que se establece el marco normativo general de las políticas de empleo y se regula la estructura, gobernanza y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo (SNE). Manteniendo en lo esencial la estructura existente del SNE, sus órganos de gobernanza, instrumentos de planificación y oferta de servicios, el proyecto introduce algunos retoques que buscan mejorar la gestión de las políticas activas de empleo y modernizar algunas de sus herramientas, incluyendo la transformación del SEPE en una agencia estatal. Una novedad positiva es que el texto busca potenciar el desarrollo y utilización de herramientas de apoyo basadas en el análisis estadístico de los datos administrativos del propio SNE. También positivo es el foco en el concepto de *empleabilidad* y la elección de su mantenimiento o mejora como objetivo central de las actuaciones del SNE. Sin embargo, la definición del concepto es mejorable y poco operativa de cara a su medición a través de un nuevo indicador, la *tasa de empleabilidad*, cuya definición se remite a un futuro reglamento. Habría sido mejor definir la empleabilidad en términos de *la probabilidad de encontrar empleo*, lo que a su vez apuntaría a un procedimiento natural de cuantificación mediante el análisis estadístico de la duración del paro en función de las competencias y experiencia laboral de los trabajadores.

Tras más de dos años desde la creación del IMV, por fin se ha desarrollado el mecanismo previsto para incentivar la incorporación de sus beneficiarios al mercado laboral. A partir de ahora se permitirá a aquellos beneficiarios que incrementen sus rentas del trabajo excluir una parte sustancial de las nuevas rentas a efectos del cálculo de la prestación, lo que les permitirá obtener unos ingresos superiores a los garantizados. Tras dos años, sin embargo, la exención desaparece y el individuo vuelve a tener los mismos ingresos que al comienzo. El mecanismo elegido, por tanto, reduce el tipo marginal efectivo de gravamen sobre las rentas del trabajo muy por debajo del 100% actual, pero sólo transitoriamente. En muchos casos, esto podría ser suficiente para que el beneficiario llegue a obtener rentas del trabajo por encima del mínimo garantizado, saliendo así del IMV y de la potencial trampa de la pobreza, pero en caso contrario no existiría un incentivo monetario para seguir trabajando más allá de dos años.

Pasando de reformas a inversiones, conviene comenzar con una aclaración importante. De acuerdo con el Reglamento europeo por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los fondos destinados a cada país, incluyendo los préstamos, deberán estar “asignados” o “comprometidos jurídicamente” a finales de 2023 a más tardar. Como se observaba en el número anterior de este Boletín dedicado al Plan de Recuperación, existen dudas sobre el significado de esta disposición. Para aclararlas, desde FEDEA hemos hecho una consulta informal a la Representación de la Comisión Europea en España. Su respuesta ha sido que esta disposición se refiere a la Comisión y no a los países miembros. Esto es, la Unión Europea debe haber comprometido formalmente los fondos del MRR asignados a los distintos países miembros antes de la fecha señalada, pero estos no tienen obligaciones concretas sobre la utilización de los fondos en tal fecha.

Lo que sí afecta a los países miembros es el límite temporal para la ejecución real o física (pero no necesariamente presupuestaria) de los proyectos, que se fija en el citado Reglamento en el 31 de agosto de 2026, fecha en la que deberán haberse cumplido los hitos y objetivos 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. En principio, el mismo límite se aplicaría también a la Adenda al Plan de Recuperación que ahora se está negociando, incluyendo el nuevo segmento de préstamos. De acuerdo con las fuentes de la Comisión, el límite de ejecución de 2026 sería muy difícil de cambiar porque eso exigiría modificar también la decisión sobre recursos propios que autoriza a la Comisión a emitir nueva deuda neta para financiar el MRR, que también expira en 2026. Para cambiar esta norma, se necesitaría unanimidad en el Consejo de la UE y la ratificación de todos los estados miembros, lo que en muchos casos exigiría el visto bueno de los parlamentos nacionales.

Desde el arranque del Plan de Recuperación en el verano de 2021 hasta el momento, se ha *puesto en marcha* (mediante convocatorias de ayudas y licitaciones de contratos o transferencias a las CCAA) casi el 70% del gasto originalmente previsto, lo que supone una “tasa de arranque” del 23% por semestre que, en principio, sería consistente con la puesta en marcha completa del Plan original (sin la Adenda) en 2023. Desde el anterior Boletín se ha avanzado muy significativamente en la puesta en marcha de los PERTE. Con las nuevas convocatorias, el volumen de recursos movilizado casi se ha duplicado, pasando de 6.650 millones de euros en junio a 12.300 en diciembre. Si excluimos del denominador al PERTE Chip, que todavía está en preparación y se financiará con cargo a la Adenda del Plan de Recuperación, la tasa de arranque de los PERTE (el 61%) comienza a acercarse a la del conjunto del Plan (el 69%) – a diferencia de lo que sucedía en junio, cuando la relación era de 32% vs 46%. Por otra parte, la experiencia de los PERTE más avanzados muestra indicios de ciertas dificultades para atraer suficientes solicitudes de calidad para agotar las ayudas disponibles, especialmente en las convocatorias destinadas a empresas.

En términos de ejecución presupuestaria, la situación es más complicada. Si nos ceñimos a los datos oficiales de ejecución de la Administración General del Estado (AGE), el balance es bueno: el grueso del gasto presupuestado en 2021 como parte del Plan de Recuperación (un 85%) se ha ejecutado dentro del ejercicio, lo que podría repetirse en 2022 con el habitual *sprint* de ejecución de diciembre. 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 entre administraciones o entidades públicas de camino a ese destino final.

Sobre la ejecución definitiva de los fondos europeos disponemos de información muy limitada, pues la mayor parte de las entidades 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, 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 el 11% en noviembre de 2022, a lo que habría que añadir lo ejecutado por otras administraciones con cargo a las transferencias de la AGE del ejercicio anterior, que no se conoce.

Un dato complementario que puede ayudar a cuantificar las ayudas que, en algún sentido, están llegando a sus destinatarios finales proviene de la última entrega de los *datos periódicos de ejecución del Plan* publicados por el Gobierno. Según esta fuente, los recursos del MRR adjudicados (pero no necesariamente desembolsados) en las convocatorias y licitaciones resueltas hasta el momento por la Administración General del Estado y sus entidades y empresas dependientes ascienden a 13.757 millones de euros, lo que supone en torno al 0,96% del PIB de 2021. A esto habría que añadir los recursos adjudicados por las CCAA, que, según nuestros cálculos, podrían elevar esta cifra hasta entre el 1,14 y el 1,55% del PIB (de 2021) frente a los 4 puntos esperados en el proyecto del Plan de Recuperación (GdE, 2021, sección 5.1). Así pues, los datos y estimaciones disponibles apuntan a adjudicaciones de 0,6 a 0,8 puntos de PIB por año y a niveles de desembolso aún menores, lo que supone un ritmo en torno al 30-40% de lo esperado en su día.

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 (PR) 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 este ámbito desde el anterior Boletín dedicado al tema, que fue publicado en septiembre. 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

-
- **Reforma de la Ley de la Ciencia.** Aprobada como Ley 17/2022, de 5 de septiembre BOE (2022m). https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000092
 - **Ley de creación y crecimiento de empresas** (“ley crea y crece”): Aprobada como Ley 18/2022, de 28 de septiembre. (BOE, 2022k). https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000075
 - **Ley de startups** (Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes): Aprobada definitivamente como Ley 28/2022, de 21 de diciembre (BOE, 2022p). 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
-

Recuadro 2.1: continuación

• **Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.** Proyecto de ley remitido a las Cortes en el Consejo de Ministros del 24 de mayo de 2022. Aprobado definitivamente como Ley 27/2022, de 20 de diciembre, BOE (2022o).

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

• **Introducción de incentivos al trabajo en el IMV.** Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre BOE (2022n).

• **Ley de movilidad sostenible.** Proyecto de ley aprobado en segunda lectura en el Consejo de Ministros del 13 de diciembre y remitido al Congreso para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

• **Anteproyecto de ley de función pública.** Aprobado en primera vuelta en el Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2022.

https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2020/2020-03-08.html

• **Regulación de los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de promoción del empleo.** Anteproyecto aprobado en primera vuelta en el CM del 7 de junio de 2022. Aprobado como Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, BOE (2023a).

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-625

Otras normas en tramitación:

• **Reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos.** Aprobada como Real Decreto-ley 13/2022 de 26 de julio (BOE, 2022h) y luego tramitada como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Actualmente en comisión en el Congreso.

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%2F000119

• **Ley de empleo:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 21 de junio de 2022. Aprobado por el Congreso en diciembre y remitido al 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%2F000112

• **Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario:** Proyecto de ley aprobado en segunda vuelta en el Consejo de Ministros del 21 de junio de 2022. Aprobado por el Congreso en diciembre y remitido al 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%2F000111

• **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

En estos meses, el Consejo de Ministros ha aprobado en primera vuelta el anteproyecto de ley de reforma de la función pública y las Cortes han aprobado definitivamente, sin cambios significativos, algunas leyes cuyos proyectos o anteproyectos han sido comentados en anteriores Boletines. Aquí se incluyen la Ley de la Ciencia, las leyes *crea y crece* y de *startups* y la de evaluación de políticas públicas (véase el Anexo). En el resto de esta sección se analizan en detalle algunas de las novedades en materia de pensiones, empleo, ingreso mínimo vital y universidades.

2.1. Pensiones: propuestas para la segunda fase de la reforma

El Gobierno está negociando con los agentes sociales el contenido de la segunda fase de la reforma de pensiones, que en principio debería haberse aprobado antes del final de 2022 para cumplir el calendario previsto en el Plan de Recuperación y debería garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. De acuerdo con el documento que se ha conocido, la propuesta del Gobierno tiene dos componentes. El primero es una ampliación del período de cómputo de la pensión desde los 25 años actuales hasta 30, descartándose de oficio los 24 meses con menor base de cotización actualizada y rellenándose las posibles “lagunas” de cotización, primero con la base mínima establecida para el año correspondiente (hasta 48 meses) y luego con el 50% de esta cantidad. El segundo es una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2025 y 2050, acompañada de una revisión muy inferior de la cuantía de las pensiones máximas y del propósito de recuperar aproximadamente el actual cociente entre las dos variables de 2050 en adelante, a un ritmo no especificado que se negociará con los agentes sociales. Durante el período indicado, se propone que la base máxima de cotización aumente en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación) a una tasa anual del 1,154%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondría en 2050 un incremento acumulado de casi el 35% para la base máxima de cotización y del 3% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. Comenzando en 2050, la base máxima pasaría a actualizarse sólo con la inflación, manteniéndose por tanto constante en términos reales, y la pensión máxima crecería algo más que la inflación hasta alcanzar un incremento acumulado del 30% a precios constantes en un horizonte indefinido.

En relación con la primera parte de la propuesta, algunos trabajos recientes han estimado los efectos de posibles variaciones en el período de cómputo y el número de años a descartar sobre la cuantía de las pensiones iniciales, utilizando datos reales de cohortes recientes de jubilados.¹ Aunque ninguno de ellos ha simulado exactamente la propuesta del Gobierno, sus resultados sugieren que el impacto de ésta podría ser una muy ligera reducción de la pensión media inicial de las futuras cohortes de jubilados que se trasladaría gradualmente al gasto en pensiones, ayudando a reducir el gasto futuro, pero sólo de forma muy modesta.

De acuerdo con las estimaciones de Muñoz-Julve y Ramos (M-J&R, 2022, p.13-4 y Gráfico 2), un incremento del período de cómputo desde los 25 años actuales reduciría la pensión media inicial de una forma aproximadamente lineal, con una caída del 8,2% si se alcanzan los 35 años. Como primera aproximación, por tanto, cabría esperar que la subida a 30 años que propone el Gobierno redujese la pensión media inicial en torno al 4%, otras cosas iguales. Esta reducción, sin embargo, se vería mitigada por la introducción de la posibilidad de descartar los

¹ Véanse en particular Devesa et al (2021a y b) y Muñoz-Julve y Ramos (2022).

dos peores años (en realidad, los 24 peores meses, que no es lo mismo). También según M-J&R (2022, Gráfico 3.2 en la p. 20) incrementar de cero a dos el número de malos años a descartar aumentaría la pensión media inicial en torno a un 3%. Aunque el dato se calcula con un período de cómputo de 35 años (y no los 30 propuestos), podría servir como primera aproximación. La propuesta del Gobierno, por tanto, podría reducir la pensión media inicial en torno a un 1%. Un cálculo similar a partir de los resultados de Devesa et al (2021 a y b) elevaría la caída de la pensión media hasta un todavía modesto 1,5%.²

El efecto de estas medidas sobre el gasto total en pensiones iría creciendo gradualmente según se vayan jubilando nuevas cohortes afectadas por las nuevas reglas de cálculo de la pensión inicial. Hacia 2050, prácticamente todo el *stock* de pensionistas ya se habría jubilado con las nuevas normas, con lo que esperaríamos de ese momento en adelante un ahorro de hasta el 1,5% en el gasto total en pensiones. Puesto que este podría situarse entonces entre el 15 y el 20 por ciento del PIB, el ahorro en 2050 se situaría como mucho en el 0,3% del PIB, una cantidad muy inferior a lo que sería necesario para restaurar el equilibrio del sistema.

La segunda parte de la propuesta del Gobierno, el *destope* parcial de las cotizaciones sociales, se ha analizado en detalle en de la Fuente (2022h). De acuerdo con mis estimaciones, esta medida tendrá un efecto muy limitado sobre los ingresos totales por cotizaciones sociales. Una vez implementada por completo en 2050, el incremento de la recaudación se situaría, como mucho, en un 0,15% del PIB, muy por debajo de lo que sería necesario para compensar el incremento del gasto en pensiones derivado de la primera fase de la reforma en curso, que el propio Gobierno cifra en torno a 3,5 puntos de PIB en 2050.³ Si el *destope* se llevara hasta el extremo, sometiendo a cotización todas las rentas brutas del trabajo, el incremento de recaudación podría acercarse a un punto del PIB, todavía claramente insuficiente para eliminar el déficit previsto del sistema.

Por otra parte, la propuesta es muy cuestionable porque supone potenciar un impuesto oculto y muy distorsionante que no debería formar parte del esquema de financiación de la Seguridad Social. Las cotizaciones sociales que se aplican a rentas por encima de determinados umbrales (los que dan derecho a la prestación máxima) son, en la práctica, un impuesto puro (una exacción monetaria sin contrapartida alguna) que tiene, además, una estructura poco equitativa y muy distorsionante por aplicarse con tipos de gravamen muy elevados sobre una base limitada y arbitraria de rentas intermedias del trabajo. Convendría, por tanto, eliminar este peculiar *impuesto de Seguridad Social (ISS)*, suprimiendo las cotizaciones por encima de tales umbrales, y reemplazarlo por algo mejor. Entre las posibles opciones, la mejor sería en la práctica un recargo proporcional *de solidaridad* sobre la cuota del IRPF, lo que aseguraría un reparto equitativo de los costes no puramente contributivos del sistema de protección social

² Estos autores estiman que aumentar el período de cómputo de 25 a 35 años, sin más, reduciría la pensión media inicial en un 8,7%, mientras que la misma medida, acompañada del descarte de los 10 peores años la aumentaría en un 5,6%. (Tabla 2 en la p. 6 del segundo de los trabajos citados). Usando el primer resultado, un incremento de 5 años del período de cómputo reduciría la pensión media aproximadamente en un 4,35%. Combinando ambos resultados, permitir el descarte de 10 años elevaría la pensión media en un $8,7 + 5,6 = 14,3\%$. Si suponemos que el efecto es aproximadamente lineal, el descarte de dos años elevaría la pensión inicial media en un 2,86%. Esta cantidad ha de restarse de 4,35% para llegar a la reducción esperada de la pensión media inicial del 1,49% que se indica en el texto.

³ Véase MAE (2021). Según esta fuente, la vuelta a la indexación con el IPC añadiría 2,7 puntos de PIB al gasto en pensiones en 2050 (Box 3.2.b en la p. 25) y la supresión del factor de sostenibilidad otros 0,8 puntos (Box 3.6.4.c en la p. 41),

entre una base más amplia de contribuyentes. En mi opinión, este recargo debería sustituir no sólo al ISS sino también a las actuales transferencias del Estado a la Seguridad Social para hacer su coste más visible para el contribuyente y debería calibrarse para mantener inicialmente constantes la presión fiscal total y los ingresos de la Seguridad Social.

2.2. Empleo: políticas activas e incentivos a la contratación

Uno de los proyectos de ley actualmente en tramitación parlamentaria modificará la Ley de Empleo, el texto en el que se establece el marco normativo general de las políticas de empleo y se regula la estructura, gobernanza y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo (SNE), así como los servicios que éste ha de ofrecer a los demandantes y oferentes de empleo. El proyecto de ley busca “potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo” (exposición de motivos del PdL, p. 5), en combinación con otras actuaciones entre las que destaca la digitalización del SEPE, con el objetivo último de “aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo” (CE, 2021a, C23, p. 234). Las principales disposiciones del proyecto de ley se resumen en el Recuadro 2.2.

Recuadro 2.2: Principales disposiciones del proyecto de ley de empleo

-
- *Estructura y gobernanza del sistema nacional de empleo:* Se mantiene en lo esencial lo dispuesto en la versión anterior de la norma, aprobada en 2015. La principal novedad es la *creación de una agencia estatal de empleo*. Se autoriza, en particular, la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), actualmente un organismo autónomo, en agencia estatal y se regulan sus competencias, que no varían en lo esencial (arts. 18 a 22).
 - *Servicios ofrecidos a los demandantes de empleo:* Se describen en mayor detalle los servicios que prestará el SNE. Se introduce un catálogo de servicios garantizados a los demandantes de empleo (art. 56) que incluye lo siguiente:
 - Elaboración de un perfil individualizado del demandante como base para el diagnóstico de sus necesidades de cara a mejorar su empleabilidad y diseñar un plan de formación o de búsqueda de empleo.
 - Asesoramiento y orientación personalizados para la búsqueda de empleo
 - Elaboración de un plan de actuación o itinerario personalizado de formación y/o búsqueda de empleo, que se formalizará en un acuerdo de actividad entre el demandante y el servicio público de empleo. Deberá elaborarse en el plazo máximo de un mes, a contar desde la elaboración de su perfil de usuario.
 - Formación profesional para el aumento de la empleabilidad
 - Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento
 - Intermediación laboral, puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan empleo.
 - *Evaluación:* Se introduce un título específico dedicado al tema. Se exige que las políticas de empleo sean objeto de evaluación continuada “realizada con carácter externo e independiente” cuyos resultados deberán ser públicos (art. 66). Se contempla la utilización de técnicas adecuadas para tales evaluaciones, incluyendo la utilización de grupos de control, escenarios contrafactuales y proyectos piloto (art. 69).
 - *Suficiencia de recursos humanos:* Los servicios públicos de empleo contarán con los recursos humanos suficientes y con las cualificaciones necesarias para prestar adecuadamente los servicios que tienen encomendados, dentro de lo permitido por las correspondientes leyes de presupuestos. (arts. 29 y 30)
 - *Sistema de información del SNE:* En alguna medida se busca ampliar el ámbito del sistema y la información recogida en el mismo, aunque no quedan del todo claras las diferencias con la situación anterior. Además de los servicios públicos de empleo nacional y autonómicos, se dice explícitamente
-

Recuadro 2.2: continuación

que han de integrarse en el sistema las agencias privadas de colocación y las entidades colaboradoras del sistema. También se indica que, además de datos sobre prestaciones por desempleo, contratos y política activa de empleo, se recogerá información relativa a las vacantes existentes y previsibles (lo que, al menos en cierta medida, ya se hace a través del Portal Único de Empleo) (arts. 14 y 15). Quizás la novedad más importante es el anuncio de que existe la voluntad de utilizar los datos recogidos en el sistema para desarrollar herramientas de apoyo a las decisiones que estarán basadas “en el análisis de datos y las evidencias estadísticas.” (art. 17.1).

- *Empleabilidad*: Se define (en los arts. 3 y 34) como “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.” Su mantenimiento y mejora se considera uno de los objetivos centrales del SNE (arts. 35 y 36). Se intentará cuantificar mediante el cálculo de una *tasa de empleabilidad* que se definirá reglamentariamente (art. 36).

- *Colectivos prioritarios*: a los colectivos ya reconocidos como tales (jóvenes, mayores de 45 años, parados de larga duración, mujeres de baja cualificación, discapacitados, inmigrantes, etc.) se les añade el colectivo LGTBI y las personas gitanas “o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos”, lo que nos convertiría a todos en prioritarios. (art. 50.1)

El proyecto de ley introduce ciertos retoques en la versión anterior de la ley de empleo (BOE, 2015) que, entre otras cosas, buscan mejorar la gestión de las políticas activas de empleo y modernizar algunas de sus herramientas. El texto mantiene en lo esencial la estructura existente del SNE, sus instrumentos de planificación y sus órganos de gobernanza. El SNE está integrado por el servicio de empleo estatal (SEPE) y los autonómicos y tiene como principales órganos de gobernanza la Conferencia Sectorial de Empleo, integrada por el ministro y los consejeros autonómicos de empleo, y el Consejo General del SNE, un órgano consultivo en el que participan la administración central y las autonómicas junto con los agentes sociales. La actuación del SNE está guiada por una estrategia de empleo que se concreta en un plan anual de actuación. La principal novedad que el nuevo proyecto de ley introduce en este ámbito es la transformación del SEPE, actualmente un organismo autónomo, en una agencia estatal, lo que se espera contribuya a agilizar su gestión y aumentar su eficacia.

Tampoco hay grandes cambios de fondo en cuanto a la cartera de servicios del SNE o el listado de colectivos prioritarios (más allá de la inclusión indiscriminada en el mismo del colectivo LGTBI, sufran o no sus miembros de dificultades de inserción laboral), aunque sí un mayor detalle en su regulación y la introducción de ciertos compromisos explícitos sobre los plazos en los que algunos de ellos han de ofrecerse. En esencia, los servicios de empleo han de realizar un diagnóstico de la situación y necesidades de cada nuevo demandante, a partir del cual se elaborará un plan de actuación y búsqueda de empleo. Este plan puede incluir actuaciones de formación para la mejora de la empleabilidad y se formalizará mediante un acuerdo explícito entre el servicio de empleo y el demandante, que asume así ciertas obligaciones. Su ejecución será objeto de seguimiento individualizado por tutores que prestarán servicios de orientación y asesoramiento.

El proyecto de ley contiene una descripción más detallada del contenido de algunos de estos servicios en la que se incorporan algunas novedades de interés. Así, los demandantes de empleo podrán disponer de su plan individualizado de actuación en el plazo máximo de un mes a contar desde el diagnóstico inicial (art. 56.1.c), podrán acceder a los servicios de empleo a través de canales no presenciales (art. 56.1.f) y deberán tener acceso en igualdad de condiciones a ofertas de trabajo en cualquier parte de España (art. 56.1.h). Una novedad positiva importante es que el texto busca potenciar el desarrollo y utilización de herramientas de apoyo basadas en el análisis estadístico de los datos administrativos del propio SNE (arts. 15 a 17). En esta línea, el diagnóstico o perfilado inicial de los demandantes ha de elaborarse “con el soporte de evidencias estadísticas para la mejora de su empleabilidad” (art. 56.1.a).

También positivo es el foco en el concepto de *empleabilidad* y la elección de su mantenimiento o mejora como objetivo central de las actuaciones del SNE. Sin embargo, la definición del concepto es mejorable⁴ y poco operativa de cara a su medición a través de un nuevo indicador, la *tasa de empleabilidad*, cuya definición se remite a un futuro reglamento. Habría sido mejor definir la empleabilidad en términos de *la probabilidad de encontrar empleo* dadas las características y circunstancias del demandante, lo que a su vez apuntaría a un procedimiento natural de cuantificación, mediante el análisis estadístico de la duración esperada del paro en función de las competencias y experiencia laboral de los trabajadores y las circunstancias de los distintos territorios.

También se introducen avances significativos en materia de evaluación de las políticas activas. Frente a una escueta y vaga disposición de la ley anterior (art. 39) dedicada a la evaluación continuada de las políticas activas, en el proyecto de ley se incorpora un título específico dedicado al tema (Título VI, arts. 66 a 70) en el que se exige una evaluación continuada de la política de empleo “realizada con carácter externo e independiente” cuyos resultados deberán ser públicos (art. 66). En materia de metodología, se contempla, aunque desafortunadamente sólo con carácter optativo, la utilización de técnicas adecuadas para tales evaluaciones, incluyendo la utilización de grupos de control, escenarios contrafactuales y proyectos piloto (art. 69).

Otra novedad de interés es el establecimiento de un catálogo de servicios garantizados que los servicios públicos de empleo han de ofrecer a sus usuarios. En esto, el texto es un buen ejemplo del planteamiento del actual Gobierno de presentar sus reformas como la creación de nuevos derechos subjetivos, sean estos operativos o no. La ley intenta introducir una garantía de que el SNE contará con el personal necesario, en número y cualificación, para prestar adecuadamente los servicios requeridos (arts. 29 y 30), si bien se reconoce explícitamente que esto dependerá en la práctica de las correspondientes leyes de presupuestos. La cualificación es una obviedad, pero sirve quizás para destacar una cuestión importante: que la reforma de la ley de empleo siempre será de utilidad limitada para alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de las políticas activas de empleo porque en ella no se pueden fijar las necesarias dotaciones presupuestarias, ni los procedimientos detallados y herramientas de trabajo del SNE. Más importante, por tanto, que la norma es que exista el compromiso político de dotar al SNE de

⁴ La *empleabilidad* se define (en los arts. 3 y 34) como “el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.”

los medios necesarios y el acierto en el diseño y la gestión de sus servicios. En esta línea, García Díaz (2022b) también concluye que buena parte de las actuales deficiencias de las políticas activas de empleo podrían solucionarse sin cambios normativos, acometiendo una modernización de las herramientas utilizadas para acceder a y procesar adecuadamente la abundante información existente sobre el mercado laboral, mejorando la organización de los servicios de empleo y potenciando sus medios materiales y humanos. Este autor destaca también otros problemas del texto. Uno de ellos, ilustrado por la definición de empleabilidad dada en la nota 4, es su tendencia a introducir conceptos vagos y subjetivos, como *trabajo decente*, cuyo uso hará complicado implementar la ley y valorar su cumplimiento.

Incentivos a la contratación

En el primer Consejo de Ministros de 2023 el Gobierno ha aprobado un Real Decreto-ley en el que se regulan los incentivos a la contratación laboral, otro instrumento de políticas activas que, sorprendentemente, se ha decidido dejar fuera de la regulación general sobre el tema, recogida en la ley de empleo. Las principales disposiciones del texto se resumen en el Recuadro 2.3.

El anteproyecto que precedió al RDL buscaba ordenar y regular la amplia panoplia de ayudas al empleo que han establecido distintas administraciones, fundamentalmente mediante subvenciones directas o reducciones de las cuotas de la Seguridad Social, objetivo que parece haberse abandonado parcialmente para limitarse, con buen criterio, a la regulación de las ayudas estatales.⁵ Se mantiene, por lo demás, el objetivo último de la norma de contribuir a la contratación de parados, especialmente los más vulnerables o con mayores dificultades para acceder al empleo.

Recuadro 2.3: Principales disposiciones del real decreto-ley 1/2023 de incentivos a la contratación

-
- *Promoción del empleo indefinido*: En principio, los incentivos se reservan para contratos indefinidos. Las excepciones están tasadas y tendrían como objetivo fundamental incentivar el tránsito hacia contratos indefinidos (art 2.2).
 - *Destinatarios de las ayudas*: desempleados considerados vulnerables o de baja empleabilidad, incluyendo entre otros a los discapacitados y al resto de los colectivos prioritarios según la ley de empleo. Con ciertas excepciones, han de estar registrados como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo. También pueden destinarse ayudas a mejorar los contratos de trabajadores ocupados, por conversión en contratos indefinidos o, dentro de estos, mediante conversiones de tiempo parcial en total o de fijos-discontinuos en indefinidos ordinarios (arts. 4 y 6).
 - *Beneficiarios de las ayudas*: empresas, autónomos y otros empleadores, incluyendo sociedades laborales y cooperativas y entidades sin ánimo de lucro. Se excluyen las administraciones públicas y sus organismos autónomos y similares, con ciertas excepciones. Los beneficiarios han de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. (arts. 7 y 8)
-

⁵ La redacción del art 1.2 ha cambiado de forma muy significativa. De acuerdo con el anteproyecto, las disposiciones generales recogidas en el cap. 1 de la norma se aplicarían “al conjunto de subvenciones públicas que podrán conceder los servicios públicos de empleo para el fomento de la contratación laboral y la financiación de otros programas de activación para el empleo.” En la redacción final del RDL, sin embargo, esta disposición se limita a las subvenciones que se establezcan “por disposiciones dictadas al amparo de competencias estatales.”

Recuadro 2.3: continuación

-
- *Obligaciones de mantenimiento del empleo:* Los contratos incentivados no podrán extinguirse antes de tres años, salvo por dimisiones voluntarias y extinciones por jubilación, muerte o incapacidad o por despidos procedentes. En caso contrario, deberán devolverse todas las ayudas recibidas con los correspondientes recargos e intereses. (arts. 9 y 13)
 - *Incompatibilidad:* Las ayudas correspondientes a distintas causas de elegibilidad no son acumulables, sólo podrá disfrutarse de una, a elección del beneficiario. Por otra parte, las subvenciones de los servicios públicos de empleo pueden concurrir con bonificaciones de cuotas. Cuando lo hacen, la suma de ambas ayudas no podrá exceder el 60% de los costes salariales totales, incluyendo cuotas sociales, excepto en ciertos casos especiales incluyendo a los discapacitados. (art. 12)
 - *Bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social* (arts. 14 a 31 y disposiciones adicionales). Se regulan en detalle las situaciones que dan derecho a estas ayudas y su cuantía en cada caso. Generalmente, lo que se incentiva es la contratación indefinida de ciertos tipos de trabajadores (discapacitados, víctimas de violencia de género, personas en riesgo de inclusión social, parados de larga duración, etc.), la celebración de ciertos tipos de contratos (e. g. de formación, sustitución por maternidad o paternidad, personal investigador, ...) o su conversión en contratos más estables.
 - *Evaluación:* Los programas de incentivos al empleo se someterán periódicamente a evaluación. En función de sus resultados, se adoptarán las reformas necesarias (art. 42).
-

Los incentivos a la contratación se restringen, con ciertas excepciones, a los contratos indefinidos, exigiéndose además que estos no se extingan sin motivo justificado antes de tres años. Como señala García Díaz (2022b), el plazo parece excesivo y podría limitar la efectividad de las ayudas si algunas empresas dejan de pedir las ante el temor de tener que devolverlas en caso de despidos imprevistos. En la misma línea, habría sido aconsejable introducir la posibilidad de modular las ayudas según las circunstancias, ampliándolas en recesiones u otros momentos de crisis como se hizo durante la pandemia. Por otra parte, tal como también señala este autor, el texto establece cuantías fijas en términos nominales para los distintos tipos de bonificaciones de cuotas sociales permitidos, lo que dificultará su actualización o su adaptación a las circunstancias.

2.3. Los incentivos al trabajo en el Ingreso Mínimo Vital

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) se creó en mayo de 2020 para combatir el riesgo de pobreza y exclusión social. Esta prestación de último recurso garantiza a todo hogar una renta mínima para cubrir sus necesidades básicas que se calcula en función de su tamaño y características. La cuantía de la ayuda se determina como la diferencia entre el nivel garantizado de renta que corresponde al hogar y los ingresos totales de éste en el año anterior a la solicitud (excluyendo ciertas ayudas finalistas). Como señalamos en su día en uno de los primeros Boletines Covid de FEDEA, se trata de una prestación muy necesaria como elemento de cierre del sistema de protección social, y más aún en lo peor de la pandemia, pero cuyo diseño deja bastante que desear por varios motivos.⁶

⁶ Para un análisis de las limitaciones del IMV, véase el Boletín Covid no. 3 (Felgueroso y de la Fuente, 2020, sección 4.1).

Uno de ellos ha sido la tardanza en introducir incentivos para que los beneficiarios del IMV se incorporen al mercado de trabajo. Puesto que la cuantía de la prestación es la estrictamente necesaria para llevar la renta de sus beneficiarios hasta el nivel garantizado, estos estarán sometidos a un tipo marginal efectivo de gravamen del 100%, pues por cada euro en que se incrementen sus rentas del trabajo pierden, en principio, un euro de ayudas, lo que puede generar lo que en ocasiones se denomina una “trampa de la pobreza”.

Para mitigar este problema, el art. 11.4 de la ley del IMV (BOE, 2021c) prevé que, bajo condiciones que se fijarán por vía reglamentaria, las personas cuyos ingresos laborales crezcan lo suficiente de un año a otro para superar el umbral garantizado puedan seguir percibiendo parte de la prestación durante un año más. Tras más de dos años desde la creación del IMV, esta posibilidad se ha regulado por primera vez en septiembre de 2022 mediante el Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre (BOE, 2022).

La nueva norma permite a aquellos beneficiarios del IMV que incrementen sus rentas del trabajo (por cuenta propia o ajena) excluir parte de tal aumento de los ingresos que se utilizan a efectos de determinar la elegibilidad para el IMV y de calcular su cuantía. El importe de la prestación en el año t , imv_t , se calcula como

$$(1) \quad imv_t = g - (y_{t-1} - e_{t-1})$$

donde g es la renta garantizada del beneficiario o su unidad familiar, y_{t-1} sus rentas del trabajo durante el año anterior y e_{t-1} las rentas exentas según el nuevo decreto, que a su vez vienen dadas por una función de la forma

$$(2) \quad e_{t-1} = f(y_{t-1} - y_{t-3}, y_{t-2}).$$

En particular, las rentas exentas se calculan a partir del incremento observado de las rentas del trabajo durante los dos ejercicios anteriores a t y de la cuantía de tales rentas en $t-2$. Según los artículos 2 a 4 y el Anexo III del Real Decreto 789, las rentas exentas se calculan por tramos en función del incremento de las rentas del trabajo acumulado entre $t-3$ y $t-1$ por el procedimiento resumido en el Cuadro 2.1. El primer tramo llega hasta el 60% de la renta garantizada (g) y está exento al 100%. El segundo tramo, que comprende entre el 60 y el 100% de g , disfruta de una exención de entre el 20 y el 30%, y el tercero, por encima de g , no tiene exención alguna. En el tramo intermedio, el porcentaje de exención es mayor cuando $y_{t-2} = 0$, esto es, cuando el beneficiario no trabajaba en $t-2$ y comienza a hacerlo en $t-1$.

Cuadro 2.1: Cálculo de las rentas exentas
(para un beneficiario individual o un hogar integrado sólo por adultos)

$\frac{y_{t-1} - y_{t-3}}{g}$	% de exención
hasta el 60%	100%
del 60 al 100%	30% si $y_{t-2} = 0$ y 20% si $y_{t-2} > 0$
exceso sobre el 100%	0%

Los porcentajes recogidos en el Cuadro 2.1 para el tramo intermedio son los que se aplican a un beneficiario individual o a un hogar integrado únicamente por personas adultas. En el caso

de hogares con menores de edad, los tipos de exención son algo mayores, oscilando entre el 25 y el 40 por ciento.

Hay que destacar que, estrictamente hablando, el nuevo decreto va más allá de lo previsto en la ley del IMV, pues se aplica también a beneficiarios cuyas rentas del trabajo no superan el límite máximo para la percepción de la prestación y permiten disfrutar de una prima sobre la renta garantizada durante dos años, en lugar de uno solo como parecería derivarse de la literalidad de la ley original.⁷

Obsérvese también que el mecanismo elegido es muy distinto de lo que sería un impuesto negativo o un *earned income tax credit*. En su forma más sencilla, estos mecanismos se regirían por una fórmula del tipo

$$(3) \text{ imv}_t = g - \tau y_t$$

donde $\tau < 1$ sería el tipo marginal de gravamen efectivo inducido por la prestación (al que habría que añadir, en su caso, el generado por el IRPF). La renta neta tras la prestación (pero antes de impuestos) sería entonces

$$(4) y_t + \text{ imv}_t = g + (1 - \tau)y_t$$

Con esta estructura, el tipo marginal efectivo sería menor que el 100% y constante en el tiempo, a diferencia del generado por la normativa actual

Cuadro 2.2: Ejemplo, con $g = 100$, beneficiario individual u hogar integrado sólo por adultos

t	y_t	$y_{t-1} - y_{t-3}$	e_{t-1}	$y_{t-1} - e_{t-1}$	 imv_t	$\text{ imv}_t + y_{t-1}$	$\text{ imv}_t + y_t$
0	0	0					
1	0	0	0	0	100	$100 + 0 = 100$	$100 + 0 = 100$
2	80	0	0	0	100	$100 + 0 = 100$	$100 + 80 = 180$
3	80	80	$60 \cdot 1 + 20 \cdot 0,3 = 66$	$80 - 66 = 14$	$100 - 14 = 86$	$86 + 80 = 166$	$86 + 80 = 166$
4	80	80	$60 \cdot 1 + 20 \cdot 0,2 = 64$	$80 - 64 = 16$	$100 - 16 = 84$	$84 + 80 = 164$	$84 + 80 = 164$
5	80	0	0	$80 - 0 = 80$	$100 - 80 = 20$	$20 + 80 = 100$	$20 + 80 = 100$
6	80	0	0	$80 - 0 = 80$	$100 - 80 = 20$	$20 + 80 = 100$	$20 + 80 = 100$

El Cuadro 2.2 muestra un ejemplo numérico de la evolución de la prestación y de los ingresos totales bajo la normativa actual. Los cálculos se realizan para un individuo con renta garantizada igual a 100 que comienza a trabajar en el período 2 y obtiene unas rentas del trabajo de 80 que se mantienen constantes en el tiempo. Durante los dos años después de comenzar a trabajar, una parte sustancial de las nuevas rentas del trabajo estarán exentas a efectos del

⁷ El artículo 11.4 de la ley del IMV dice lo siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos [para la percepción de la prestación] ... no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.”

cálculo del IMV, lo que permitirá al beneficiario obtener unos ingresos superiores a los garantizados. Tras dos años, sin embargo, la exención desaparece y el individuo vuelve a tener los mismos ingresos que antes de empezar a trabajar. El mecanismo elegido, por tanto, reduce el tipo marginal efectivo de gravamen sobre las rentas del trabajo muy por debajo del 100%, pero sólo transitoriamente. En muchos casos, esto podría ser suficiente para que el beneficiario llegue a obtener rentas del trabajo por encima del mínimo garantizado, saliendo así del IMV y de la potencial trampa de la pobreza, pero en caso contrario no existiría un incentivo monetario para seguir trabajando más allá de dos años.

2.4. Cambios introducidos en la LOSU por el Congreso

El Congreso ha introducido cambios de interés, algunos de ellos muy discutibles, en el proyecto de ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), fundamentalmente mediante enmiendas de los grupos nacionalistas que apoyan al Gobierno. Los más importantes se resumen en el Recuadro 2.4. Las CCAA tendrán un mayor margen de actuación en materia de becas y lenguas cooficiales. Estas últimas gozarán de financiación específica y se promoverá su uso como lengua vehicular y de investigación. Los rectores podrán ser contratados docentes, no exigiéndose la condición de funcionario, y las universidades podrán condicionar la composición de sus tribunales de oposición, estableciendo un listado de docentes e investigadores externos elegibles para los correspondientes sorteos, lo que podría dificultar la lucha contra la endogamia. Las CCAA podrán fijar las matrículas de los títulos oficiales, pero se pretende que éstas vayan reduciéndose con el tiempo o al menos no aumenten, lo que no tiene mucho sentido con criterios de equidad o eficiencia pues tenderá a aumentar las subvenciones a colectivos de renta elevada y a reducir los incentivos al buen desempeño de los estudiantes.

Recuadro 2.4: Proyecto de ley orgánica del sistema universitario, principales cambios en relación con el proyecto de ley

-
- **Lenguas cooficiales:** Su promoción se incluye entre las funciones del sistema universitario (art. 2.2). Se promoverá también su uso como “lengua de transmisión universitaria” de acuerdo con la correspondiente normativa autonómica (art. 20) así como en la investigación y la transferencia de conocimientos (art. 11.5). Serán objeto de financiación específica (arts. 20 y 56.3).
 - **Gobernanza:** El rector habrá de ser miembro del personal docente e investigador permanente con el título de doctor, pero no se exige que sea funcionario. Deberá contar con la suficiente experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal (art. 51.1).
 - **Varios**
 - Equivalencia automática de los títulos de grado expedidos en países de la UE (art. 10.c)
 - Las CCAA podrán establecer un sistema propio de becas y ayudas (complementario del estatal, que se mantiene), con cargo a sus propios presupuestos (art. 32)
 - Las matrículas de los estudios universitarios conducentes a títulos oficiales serán fijadas por las CCAA “dentro de un marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos.” (art. 57.4).
 - Las universidades podrán establecer el listado de profesorado y personal investigador que entrará en el sorteo para elegir a los miembros externos de los tribunales de selección de los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios (art. 71.1)
-

3. Inversiones y ayudas

La ejecución de los fondos europeos es un proceso complejo que incluye varias etapas. Los recursos del MRR asignados a España se recogen en primera instancia en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), pero en la gestión de la mayor parte de ellos participan también las administraciones territoriales y/o diversos entes y empresas públicos. Así pues, la puesta en marcha de los distintos programas y proyectos incluidos en el Plan de Recuperación implica generalmente una transferencia desde un ministerio a alguna otra administración o entidad pública, acompañada en muchas ocasiones por una *orden de bases* en la que se fijan al menos las grandes líneas del programa. El proceso continúa generalmente con la publicación por parte de la entidad receptora de los fondos de una *convocatoria* de subvenciones o una *licitación* de contratos en la que se especifican en detalle los requisitos que han de cumplir los solicitantes y sus proyectos o las características de las obras o bienes que se pretende contratar. Una vez recibidas y examinadas las solicitudes u ofertas, los contratos y ayudas se adjudican a las mejor valoradas (o a las primeras en presentarse), las actuaciones especificadas se realizan y justifican y, finalmente, se desembolsan los pagos correspondientes. Estas actuaciones tienen su reflejo en los procesos de ejecución presupuestaria de las administraciones implicadas. Según avanza el proceso, los *créditos presupuestarios* disponibles se convierten en *compromisos de gasto*, luego en *obligaciones reconocidas* y, finalmente, en *pagos realizados*.

En esta sección se repasa la información existente sobre diversos aspectos de 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.⁸

Los plazos y márgenes del MRR

Antes de entrar en detalles, conviene comenzar con una aclaración importante. De acuerdo con el Reglamento europeo por el que se establece el MRR (UE, 2021), los fondos destinados a cada país, incluyendo los préstamos, deberán estar “asignados” o “comprometidos jurídicamente” a finales de 2023 a más tardar (arts. 12 y 14). Como se observaba en el número anterior de este Boletín dedicado al Plan de Recuperación, existen dudas sobre el significado de esta disposición. Para aclararlas, desde FEDEA hemos hecho una consulta informal a la Representación de la Comisión Europea en España. Su respuesta ha sido que esta disposición

⁸ Se ha incorporado nueva información a la sección de la página web del Plan de Recuperación dedicada a informas sobre su ejecución (véase <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion>), aunque sigue echándose en falta información sobre la ejecución presupuestaria 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/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en y

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

También pueden ser útiles las publicaciones de EY Insights con EsadeEcPol, BBVA Research, CEOE y Llorente y Cuenca dedicadas al seguimiento del Plan de Recuperación:

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

<https://www.bbvaesearch.com/geography/espana/>

<https://www.ceoe.es/es/publicaciones>

<https://www.blogdeasuntospublicos.com/category/fondos-europeos/>

<https://www.esade.edu/ecpol/es/temas-clave/observatorio-nextgeneu/>

se refiere a la Comisión y no a los países miembros. Esto es, la Unión Europea debe haber comprometido formalmente los fondos del MRR asignados a los distintos países miembros antes de la fecha señalada, pero estos no tienen obligaciones concretas sobre la utilización de los fondos en tal fecha.

Lo que sí afecta a los países miembros es el límite temporal para la ejecución real o física (pero no necesariamente presupuestaria) de los proyectos, que se fija en el citado Reglamento en el 31 de agosto de 2026, fecha en la que 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). En principio, el mismo límite se aplicaría también a la Adenda al Plan de recuperación que ahora se está negociando, incluyendo el nuevo segmento de préstamos (véase la sección 3.4 más adelante). De acuerdo con las fuentes de la Comisión, el límite de ejecución de 2026 sería muy difícil de cambiar porque eso exigiría modificar también la decisión sobre recursos propios (EUC, 2022) que autoriza a la Comisión a emitir nueva deuda neta para financiar el MRR, que también expira en 2026 (art. 5). Para cambiar esta norma, se requeriría unanimidad en el Consejo de la UE y la ratificación de todos los estados miembros, lo que en muchos casos exigiría el visto bueno de los parlamentos nacionales.

Dadas las dudas que comienzan a surgir sobre el cumplimiento de los plazos de ejecución que establece el MRR y la dificultad de modificarlos, es importante entender los márgenes de flexibilidad disponibles. La cuestión deberá negociarse con la Comisión Europea, pero por el momento se apuntan dos posibilidades para optimizar el aprovechamiento de estos recursos. La primera sería “trocear” grandes proyectos de inversión de forma que sus primeras fases puedan financiarse con fondos del MRR, completándose después con otros recursos. La segunda sería utilizar instrumentos financieros, y en particular fondos destinados a objetivos específicos, como los recogidos en la Adenda, cuyo desembolso podría extenderse algo más allá de 2026.

3.1. Puesta en marcha y adjudicaciones

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 o activado durante 2021 y 2022. La última columna recoge el total acumulado que se ha puesto en marcha hasta la fecha como porcentaje del total previsto para cada concepto.

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

	<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 (23 dic.)</i>	
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	6.347	1.659	2.703	68,7%
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	1.282	724	687	
Serv. sociales, viol. de género, ayudas vuln. e inserc. IMV	3.838	300	1.228	
Construcción de vivienda para alquiler social	1.000	500	500	
Refuerzo de la salud pública y comunitaria, otros	565	26	198	

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 (23 dic.)</i>	
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	8.399	3.414	3.476	82,0%
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	3.192	728	815	
Universidades	383	507	121	
Fomento del empleo	2.066	981	1.172	
Investigación y transferencia tecnológica	2.758	1.198	1.368	
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	5.146	1.006	1.270	44,2%
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	1.585	154	365	
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	2.711	852	507	
Economía circular y gestión de residuos	850	0	399	
<i>Transición energética, incluyendo</i>	18.666	6.993	5.732	68,2%
Rehabilitación de edificios públicos	2.483	811	721	
Rehabilitación de viviendas	4.387	1.851	889	
Sostenibilidad energética, sector turístico	650	0	615	
Transición justa	300	147	59	
Despliegue e integración de energías renovables e I+D	3.264	700	1.306	
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	264	
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	2.916	2.074	1.453	
<i>Infraestructuras de transporte</i>	7.731	2.383	2.734	66,2%
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	15.949	3.160	6.885	63,0%
Conectividad digital	1.312	755	212	
Impulso al despliegue 5G	1.155	95	845	
Formación en capacidades digitales fuera del sist. educativo	2.181	240	422	
Inteligencia artificial	500	177	34	
Modernización y digitalización de las AAPP	3.245	524	1.971	
Mod. y digitalización sistema educativo y universidades	1.559	990	602	
Mod. y digitalización de las Pymes	3.549	192	2.063	
Mod. y digitalización, otros sectores		187	668	
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	7.615	1.588	5.316	90,7%
Turismo	1.693	848	1,147	
Comercio e internacionalización	520	71	149	
Industria y pymes	3.217	189	3,545	
Agricultura, ganadería y pesca	488	171	177	
Cultura, deporte y sector audiovisual	309	254	198	
I+D+i automoción y aerospacial	1.100	80	83	
TOTAL	69.853	20.203	28.116	69,2%

- Fuentes: Total previsto, Cuadro 5.1 del Boletín no. 11. Gasto en marcha: 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). Sobre las cifras de 2021 véanse también las notas al Cuadro 3.2.a.

Los datos recogidos en el Cuadro 3.1 se refieren a la Administración Central (AC) y sus entidades y empresas públicas dependientes, lo que en ocasiones denominaré el *sector público central* o SPC para abreviar. El criterio utilizado para identificar la puesta en marcha 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.

Hasta el momento, se ha activado casi el 70% del gasto previsto en el Plan de Recuperación. Dado que el Plan no arrancó hasta el segundo semestre de 2021, la “tasa de arranque” está en torno al 23% por semestre, lo que en principio sería consistente con la puesta en marcha completa del Plan original en 2023. Por otra parte, existen diferencias importantes entre rúbricas. Las más avanzadas son educación, y otras ayudas sectoriales⁹ (las no necesariamente destinadas a digitalización o transición energética), con tasas acumuladas de arranque superiores al 80%, y la más retrasada las infraestructuras hidráulicas y actuaciones medioambientales, con el 45%.

Las tres primeras columnas de los dos paneles del Cuadro 3.2 desglosan los programas y proyectos puestos en marcha por el sector público central durante 2021 y 2022 en dos partes: los gestionados directamente por la AC o sus entidades dependientes para los que se ha publicado la correspondiente convocatoria o licitación y los gestionados por las CCAA para los que se ha puesto en marcha la transferencia de los recursos correspondientes hacia estas administraciones. En la última columna se muestran los programas puestos en marcha por las CCAA mediante las correspondientes convocatorias o licitaciones. 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.a: Gasto con cargo al MRR: desglose de los programas puestos en marcha durante 2021, millones de euros

	<i>Sector Público Central (SPC)</i>			<i>CCAA Conv y licit</i>
	<i>Conv y lic directas</i>	<i>Transf a CCAA</i>	<i>Total SPC</i>	
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	1.237	422	1.659	8
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	325	399	724	0
Serv. sociales, viol. de género, ayudas vuln. e inserc. IMV	290	10	300	8
Construcción vivienda para alquiler social	500	0	500	0
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	13	13	26	0
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	1.982	1.432	3.414	352
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	118	610	728	2
Universidades	507	0	507	0
Fomento del empleo	293	688	981	342
Investigación y transferencia tecnológica	1.064	134	1.198	7

⁹ 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 (que en buena parte han quedado sin adjudicar por el momento).

Cuadro 3.2.a: continuación

	<i>Sector Público Central (SPC)</i>			<i>CCAA</i>
	<i>Conv y lic directas</i>	<i>Transf a CCAA</i>	<i>Total SPC</i>	<i>Conv y licit</i>
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	268	738	1.006	33
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	54	100	154	3
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	214	638	852	0
Economía circular y gestión de residuos	0	0	0	30
<i>Transición energética, incluyendo</i>	4.841	2.152	6.993	350
Rehabilitación de edificios públicos	331	480	811	2
Rehabilitación de viviendas	1.851	0	1.851	0
Sostenibilidad energética, sector turístico	0	0	0	0
Transición justa	0	147	147	0
Despliegue e integración de energías renovables e I+D	475	225	700	335
Almacenamiento energético y redes inteligentes	387	0	387	0
Hidrógeno renovable	400	0	400	0
Puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	150	400	550	9
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	1.174	900	2.074	4
<i>Infraestructuras de transporte</i>	2.383	0	2.383	41
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	1.519	1.641	3.160	43
Conectividad digital	580	175	755	0
Impulso al despliegue 5G	75	20	95	0
Formación en capacidades digitales fuera del sist.	12	228	240	43
Inteligencia artificial	177	0	177	0
Modernización y digitalización de las AAPP	343	181	524	0
Mod. y digitalización sistema educativo y universidades	1	989	990	0
Mod. y digitalización de las Pymes	192	0	192	0
Mod. y digitalización, otros sectores	139	48	187	0
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	713	875	1.588	20
Turismo	187	661	848	0
Comercio e internacionalización	71	0	71	0
Industria y pymes	189	0	189	0
Agricultura, ganadería y pesca	56	115	171	0
Cultura, deporte y sector audiovisual	155	99	254	20
I+D+i automoción y espacial	80	0	80	0
TOTAL	12.943	7.260	20.203	847

- *Fuentes:* Referencias del Consejo de Ministros (para transferencias a CCAA), 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

- *Nota:* cálculos revisados en diciembre de 2022 para separar las transferencias a las CCAA de las convocatorias y licitaciones gestionadas directamente por el sector público central y para incorporar las actuaciones autonómicas recogidas en la web del Plan. Con la revisión se aumenta moderadamente la estimación total de gasto puesto en marcha en 2021 por la AC con respecto a lo indicado en el anterior Boletín. El ajuste más importante es un aumento de en torno a 1.600 millones en infraestructuras de transporte que se introduce para cuadrar esta partida con los datos que da Hidalgo (2022, p. 10) sobre la licitación acumulada de ADIF con cargo al MRR hasta febrero de 2020. Es posible que esta cifra incluya obras licitadas antes de 2021 y asignadas al MRR a posteriori. En cualquier caso, las cifras de 2021 han de considerarse como estimaciones tentativas, entre otras cosas porque las actuaciones del MRR anteriores al inicio de los boletines semanales (en la segunda semana de noviembre) se recogían solo en la página web de convocatorias (<https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias>), cuyo criterio de ordenación no se conoce, lo que en su día dificultó la identificación de las nuevas actuaciones según se publicaban y después ha complicado los intentos de revisión retroactiva.

Cuadro 3.2.b: Gasto con cargo al MRR: desglose de los programas puestos en marcha durante 2022 (hasta el 23 de diciembre) millones de euros

	<i>Sector Público Central (SPC)</i>			<i>CCAA</i>
	<i>Conv y lic directas</i>	<i>Transf a CCAA</i>	<i>Total SPC</i>	<i>Conv y licit</i>
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	685	2.018	2.703	790
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	293	394	687	4
Serv. sociales, viol. de género, ayudas vuln. e inserc.	233	995	1.228	696
Construcción vivienda para alquiler social	0	500	500	65
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	69	129	198	0
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	1.543	1.933	3.476	978
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	116	700	815	269
Universidades	121	0	121	6
Fomento del empleo	365	807	1.172	590
Investigación y transferencia tecnológica	942	425	1.368	113
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	749	521	1.270	488
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	265	100	365	74
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	262	245	507	71
Economía circular y gestión de residuos	222	177	399	343
<i>Transición energética, incluyendo</i>	2.633	3.099	5.732	2.001
Rehabilitación de edificios públicos	721	0	721	0
Rehabilitación de viviendas	0	889	889	846
Sostenibilidad energética, sector turístico	0	615	615	61
Transición justa	59	0	59	6
Despliegue e integración de energías renovables e I+D	807	499	1.306	554
Almacenamiento energético y redes inteligentes	50	0	50	0
Hidrógeno renovable	150	0	150	0
Puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	264	0	264	168
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	553	900	1.453	358
<i>Infraestructuras de transporte</i>	2.514	220	2.734	21
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	5.094	1.791	6.885	177
Conectividad digital	147	65	212	90
Impulso al despliegue 5G	845	0	845	0
Form. en capacidades digitales fuera del sist. educativo	311	111	422	70
Inteligencia artificial	34	0	34	0
Modernización y digitalización de las AAPP	992	979	1.971	0
Mod. y digitaliz. sistema educativo y universidades	3	599	602	9
Mod. y digitalización de las Pymes	2.063	0	2.063	0
Mod. y digitalización, otros sectores	631	37	668	9
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	3.908	1.408	5.316	330
Turismo	57	1.090	1.147	132
Comercio e internacionalización	99	50	149	13
Industria y pymes	3.545	0	3.545	0
Agricultura, ganadería y pesca	20	156	177	161
Cultura, deporte y sector audiovisual	86	112	198	22
I+D+i automoción y aeroespacial	83	0	83	0
TOTAL 2022	17.126	10.989	28.116	4.785

**Cuadro 3.2.c: Gasto con cargo al MRR
actuaciones puestas en marcha en 2021 y 2022**

	<i>Sector Público Central (SPC)</i>			<i>CCAA</i>
	<i>Conv y lic directas</i>	<i>Transfa CCAA</i>	<i>Total SPC</i>	<i>Conv y licit</i>
Total 2021 + 2022	30.069	18.249	48.319	5.632
% del total AC	62,2%	37,8%	100%	11,7%

- Fuentes: 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 y en cualquier caso comienza bien entrado el segundo semestre de 2021, por lo que cabe suponer que los datos que aquí se recogen son incompletos.

Durante 2022, las transferencias a las CCAA han supuesto en torno a un 40% del gasto puesto en marcha por el SPC 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 en torno al 40% de los recursos transferidos durante el año (aunque presumiblemente buena parte de ellas se habrán financiado con recursos transferidos en 2021). Según MH (2022)¹⁰ en 2021 las CCAA reconocieron ingresos procedentes del MRR por un importe de 7.112 millones de euros, pero gastos ligados al mismo de sólo 649 millones.

Sumando 2021 y 2022, el sector público central, incluyendo sus entidades y empresas públicas, ha puesto en marcha actuaciones presupuestadas en algo más de 48.000 millones de euros. (Véase el Cuadro 3.2.c). Más del 62% de esta cantidad (30.000 millones) corresponde a convocatorias y licitaciones directas, pero hay también 18.000 millones en transferencias a CCAA. Por otra parte, las actuaciones puestas en marcha por las CCAA ascienden según nuestros datos (probablemente incompletos) a algo más de 5.600 millones. En el apartado siguiente utilizaremos estos datos para tratar de aproximar el importe de las adjudicaciones autonómicas a partir de las del sector público central.

Ayudas y contratos adjudicados

La última entrega de los *datos periódicos de ejecución del Plan* publicados por el Gobierno¹¹ incluye un desglose de los recursos del MRR adjudicados (pero no necesariamente desembolsados) en las convocatorias y licitaciones resueltas hasta el momento por el sector público central.¹² El Cuadro 3.3 compara el gasto adjudicado con el puesto en marcha directamente por la misma administración durante el mismo período.¹³ El gasto adjudicado asciende a 13.757 millones de euros, una cifra que seguramente incluye algunas ayudas directas a CCAA que habría que descontar para cuantificar las ayudas que están llegando a sus destinatarios finales, pero en la que no están las ayudas adjudicadas por estas administraciones,

¹⁰ Véase la p. 6 del resumen ejecutivo de diciembre 2021 para el conjunto de las comunidades.

¹¹ <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>

¹² Aunque en la fuente sólo se habla de “convocatorias”, las cifras presumiblemente incluyen también las licitaciones de contratos, como sugiere, por ejemplo, el elevado peso de la inversión ferroviaria, que se canaliza por la primera vía.

¹³ En algunos casos, el gasto adjudicado es mayor que el puesto en marcha, lo que nos alerta de algún error o inconsistencia en la clasificación de ciertas partidas.

**Cuadro 3.3: Gasto del SPC con cargo al MRR acumulado en 2021 y 2022
total puesto en marcha directamente y adjudicado en convocatorias cerradas
durante 2021 y 2022, millones de euros**

	<i>Puesto en marcha directamente</i>	<i>Adjudi- cado</i>	<i>% adjudi- cado</i>
<i>Sanidad y protección social, incluyendo</i>	1.922	526	27,4%
Sanidad, adq. de equipos de alta tecnología e I+D	618	123	
Serv. sociales, viol. de género, ayudas vuln. e inserc. IMV	523	369	
Construcción vivienda para alquiler social	500		
Refuerzo salud pública y comunitaria, otros	82	18	
<i>Educación, fomento del empleo e I+D, incluyendo</i>	3.525	452	12,8%
Reforzamiento sistema educativo, incluyendo FP	234	27	
Universidades	628	70	
Fomento del empleo	658	105	
Investigación y transferencia tecnológica	2,006	251	
<i>Agua y medio ambiente, incluyendo</i>	1.017	1.033	101,5%
Preservación recursos hídricos infraest. hidr. y regadíos	319	689	
Protección ecosistemas, biodiversidad y costas	476	344	
Economía circular y gestión de residuos	222		
<i>Transición energética, incluyendo</i>	7.474	2.711	36,3%
Rehabilitación de edificios públicos	1.052	1.168	
Rehabilitación de viviendas	1.851		
Sostenibilidad energética, sector turístico	0		
Transición justa	59		
Despliegue e integración de energías renovables e I+D	1.282	38	
Almacenamiento energético y redes inteligentes	437	36	
Hidrógeno renovable	550	150	
Puntos recarga y ayudas adquis. vehículos eléctricos	414	104	
Zonas de bajas emisiones y transporte urbano	1.727	1.195	
<i>Infraestructuras de transporte</i>	4.897	4.051	82,7%
<i>Digitalización y conectividad, incluyendo</i>	6.613	2.601	39,3%
Conectividad digital	727	522	
Impulso al despliegue 5G	920	112	
Formación en capacidades digitales fuera del sist. educativo	323	177	
Inteligencia artificial	211	181	
Modernización y digitalización de las AAPP	1,335	336	
Mod. y digitalización sistema educativo y universidades	4	154	
Mod. y digitalización de las Pymes	2,255	599	
Mod. y digitalización, otros sectores	770	477	
<i>Otras ayudas a sectores y empresas, incluyendo</i>	4.620	2.384	51,6%
Turismo	244		
Comercio e internacionalización	170	215	
Industria y pymes	3.734	1.704	
Agricultura, ganadería y pesca	76	87	
Cultura, deporte y sector audiovisual	241	219	
I+D+i automoción y aeroespacial	163	158	
TOTAL sector público central	30.069	13.757	45,8%

- Fuentes: Puesto en marcha directamente: Cuadro 3.2, convocatorias y licitaciones directas del Sector Público Central.
Adjudicado: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>.

que habría que añadir. A falta de datos directos, podemos aproximar esta última cantidad aplicando la tasa de adjudicación media del sector público central que se calcula en la última fila del Cuadro 3.3 (el 45,8%) a las actuaciones puestas en marcha por las CCAA o a las transferencias recibidas por estas administraciones. Los dos cálculos se recogen en el Cuadro 3.4. El primero de ellos podría estar sesgado a la baja si, tal como sospechamos, nuestros datos sobre los recursos movilizados por las autonomías son incompletos. El segundo estará sin duda sesgado al alza porque entre el envío de las transferencias y la puesta en marcha de las actuaciones correspondientes puede transcurrir bastante tiempo. Combinando ambas cifras con los datos disponibles para el Sector Público Central, deberíamos poder acotar por arriba y por abajo el volumen total de recursos del MRR adjudicados o comprometidos hasta el momento. Estos estarían entre 16.336 y 22.115 millones de euros, o entre un 1,14% y un 1,55% del PIB (de 2021) frente a los 4 puntos de PIB esperados según el proyecto del Plan de Recuperación (GdE, 2021, sección 5.1). Así pues, los datos y estimaciones disponibles apuntan a adjudicaciones de en torno a 0,6 a 0,8 puntos de PIB por año y niveles de desembolso aún menores, lo que supone un ritmo de despliegue del Plan en torno al 30-40% de lo esperado en su día.

Cuadro 3.4: estimaciones de los fondos adjudicados por las CCAA

		<i>Adjudicación estimada</i>
<i>Actuaciones puestas en marcha por las CCAA</i>	5.632	2.579
<i>Recursos del MRR transferidos a las CCAA</i>	18.249	8.358
<i>Nota: tasa de adjudicación supuesta (la de la AC)</i>	45,8%	

En retrospectiva, parece claro que hemos sobrevalorado nuestra capacidad de absorber con rapidez niveles de inversión tan elevados como los previstos en el PR. Habrá que ver qué se puede hacer para acelerar su ejecución, pero seguramente convendría priorizar la negociación de una ampliación de los plazos relevantes con el fin de asegurar el buen aprovechamiento de una oportunidad histórica.

3.2. Ejecución presupuestaria

El gasto previsto en los programas que consideramos activados puede tardar bastante en ejecutarse presupuestariamente. El Cuadro 3.5 muestra el gasto presupuestado (créditos definitivos), ejecutado (obligaciones reconocidas) y realmente desembolsado (pagos realizados) por el Estado durante 2021 y los primeros once meses de 2022, desglosado por Ministerios, tomado de las estadísticas mensuales de ejecución de los PGE que publica la IGAE (2022b).

Con cargo a los 28.500 millones de fondos del MRR presupuestados para 2022, se han ejecutado hasta noviembre unos 15.700 millones (obligaciones reconocidas) y se han desembolsado ya unos 8.200 (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 3.5 muestra los principales destinatarios de

**Cuadro 3.5: Gasto del MRR presupuestado y ejecutado en 2021 y 2022 por ministerio
millones de euros**

	2021, enero a diciembre			2022, enero a noviembre		
	<i>Créd. definit.</i>	<i>Oblig. rec.</i>	<i>Pagos real.</i>	<i>Créditos definitivos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Pagos realizados</i>
Asuntos Exteriores, UE y Cooperación	128	0	0	112	2	1
Justicia	100	98	98	211	168	167
Defensa	30	12	12	355	44	36
Hacienda y Función Pública				275	259	240
Interior	21	0	0	216	14	11
Transporte, Movilidad y Ag. Urbana	4.982	4.416	2.327	6.282	3.996	2.658
Educación y Formación Profesional	1.846	1.723	1.723	1.696	944	941
Trabajo y Economía Social	1.167	731	706	1.237	657	612
Industria, Comercio y Turismo	1.708	147	102	4.631	1.348	1.164
Agricultura, Pesca y Alimentación	407	399	136	502	466	152
Política Territorial (y Función Pública)	217	119	118	219	45	45
Trans. Ecológica y Reto Demográfico	6.745	6.742	2.719	4.095	3.782	563
Cultura y Deporte	222	113	61	473	256	224
Sanidad	528	442	439	642	448	447
Asuntos Económicos y Transf. Digital	3.633	2.979	901	4.023	2.011	310
Ciencia e Innovación	1.100	1.000	694	1.721	802	207
Derechos Sociales y Agenda 2020	917	830	727	1.185	108	108
Igualdad	49	33	20	91	64	64
Consumo				9	3	1
Inclusión, Seg. Social y Migraciones	192	56	29	337	180	164
Universidades	204	204	191	147	147	132
total	24.198	20.044	11.004	28.459	15.743	8.237

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

	2021, enero a diciembre			2022, enero a 30 nov.		
	<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	8.736	5.498	5.240
IDAE	4.522	4.522	1.285	2.380	2.311	0
ADIF	2.057	2.055	26	1.652	1.552	526
RED.es	1.510	1.331	198	1.594	1.482	22
SEPE	1.197	752	728	1.172	650	606
Entidades locales	630	22	22	2.264	753	751
CDTI	500	500	470	503	503	37
EOI	356	356	0	90	78	2
FRER	289	289	0	872	809	0
SEIASA	260	260	0	303	303	0
INCIBE	250	250	0	183	183	0
Fundación Biodiversidad	234	234	0			
Parques Nacionales	204	204	204	36	33	21
Agencia Est. de Investigación	147	147	0	588	145	22
Instituto de Salud Carlos III	114	110	0	274	6	274
CERSA				143	131	100
Consejo Superior de Deportes				108	68	58
Inst. para la Transición Justa				41	41	14
total	20.195	18.624	10.230	20.901	14.511	7.376

- Fuente: IGAE (2022b), diciembre de 2021 (provisional) y noviembre de 2022. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, secciones (MRR0, p. 161 en 2021/p. 169 en 2022). Para las transferencias: detalle MRR por ministerios (pp. 163-204/171-232) y ejecución arts. 45 y 75 (transferencias corrientes y de capital a CCAA, pp. 129 y 136/ pp. 136 y 152) y arts. 46 y 76 (transferencias a entidades locales, pp. 130 y 145/ pp. 137 y 153).

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.

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 central) 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 3.6 y 3.7 contienen la información de partida disponible y los cálculos necesarios para el ejercicio 2021 y los diez primeros meses 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.

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 (los ministerios, en la práctica) 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

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

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.

Cuadro 3.6: % 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 defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>
1. Gastos de personal	5	0	5	0		
2. Bienes y servicios	156	11	156	11		
4. <i>Transf. Corrientes, total</i>	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.		27,2%				
gasto realmente ejecutado: estimación de máximos		6.545				

- Fuentes: IGAE (2022b), diciembre de 2021 (provisional). Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por capítulos (p. 162) y Presupuesto de gastos, ejecución capítulos 4 y 7, pp. 124-34 y 140-48.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/MENSUAL%2012-21.pdf>

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 noviembre de este ejercicio sería del 10,61% y el gasto ejecutado por las administraciones gestoras distintas de la AGE sería, como máximo, de unos 3.000 millones.

Cuadro 3.7: % del gasto del PR ejecutado definitivamente en enero-noviembre 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 defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>	<i>créditos defin.</i>	<i>oblig. recon.</i>
1. Gastos de personal	24	4	24	4		
2. Bienes y servicios	216	13	216	13		
4. <i>Transf. Corrientes, total</i>	3.541	1.988	492	201	3.047	1.787
a organismos autónomos	1.168	635			1.168	635
a la Seguridad Social	15	3			15	3
a sociedades y otras entidades públicas	166	134			166	134
a CCAA	1.658	992			1.658	992
a EELL	40	23			40	23
a empresas privadas	122	5	122	5		
a familias e ISFL	369	196	369	196		
6. Inversiones reales	1.984	320	1.984	320		
7. <i>Transferencias de capital</i>	22.633	13.358	3.447	116	19.186	13.242
a organismos autónomos	799	230			799	230
a la Seguridad Social	76	38			76	38
a sociedades y otras entidades públicas	9.010	7.737			9.010	7.737
a CCAA	7.078	4.506			7.078	4.506
a EELL	2.223	730			2.223	730
a empresas privadas	3.186	74	3.186	74		
a familias e ISFL	253	40	253	40		
al exterior	8	2	8	2		
<i>total</i>	28.399	15.683	6.164	654	22.233	15.029
% de ejecución observado						10,61%
% de ejecución, máx. gasto realmente ejecutado: estimación de máximos		10,61%				
		3.012				

- Fuentes: IGAE (2022b) noviembre de 2022. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por capítulos (p. 170) y Presupuesto de gastos, ejecución capítulos 4 y 7, pp. 130 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>

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 13.048 millones de euros entre enero y noviembre de 2022 frente a los 3.890 del mismo período de 2021 (MH, 2022b, p. 31, gastos aplicados a presupuestos por 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 PERTE

Desde el anterior Boletín se ha aprobado un nuevo PERTE, cuyos objetivos y dotaciones económicas se resumen en el Recuadro 3.1 y se ha avanzado muy significativamente en la puesta en marcha de estos proyectos estratégicos.¹⁵ Con las nuevas convocatorias, el volumen de recursos movilizado casi se ha duplicado, pasando de 6.650 millones de euros en junio a 12.300 en diciembre. Si excluimos del denominador al PERTE Chip, que todavía está en preparación y se financiará con cargo a la Adenda del Plan de Recuperación, la tasa de arranque de los PERTE (el 61%) se acerca ya a la del conjunto del Plan (el 69%) – a diferencia de lo que sucedía en junio, cuando la relación era de 32% vs 46%. En términos absolutos, el mayor volumen de nuevas convocatorias se ha registrado en los PERTEs de energías renovables y aeroespacial, mientras que en términos relativos destacan los de los sectores naval y agroalimentario, para los que las nuevas convocatorias representan en torno al 80% del presupuesto público total.

Recuadro 3.1: Autorización de nuevos PERTEs

• **Descarbonización industrial.** Aprobado en el Consejo de Ministros (CM) del 27 de diciembre de 2022, con una inversión pública prevista de 3.100 millones de euros hasta 2026 en subvenciones y préstamos que se espera ayude a movilizar hasta 8.700 millones en inversión privada. Los recursos públicos provendrían de la Adenda al Plan de Recuperación.

Su objetivo es apoyar a la industria en su transición hacia la utilización de procesos de producción más respetuosos con el medio ambiente, así como contribuir a los objetivos de neutralidad climática con una reducción de las emisiones de CO₂ que podría alcanzar los 13 millones de toneladas al año.

Se contemplan ayudas para la descarbonización de la industria manufacturera, fomentando la electrificación y el uso de hidrógeno. Se crea una estructura de gobernanza integrada por un grupo de trabajo interministerial liderado por industria y un órgano de interlocución con el sector privado.

Para más detalles, véase

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2022/refc20221227.aspx#carbon>

El Cuadro 3.8 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 otras actuaciones, los fondos comprometidos (ayudas concedidas) y la inversión privada complementaria que se prevé para (la mayor parte de) ellos. Como se aprecia en el Cuadro, todos los PERTE excepto

¹⁵ Se ha creado un nuevo apartado dentro de la página web del Plan de Recuperación con información sobre la ejecución de los PERTE. Véase: <https://planderrecuperacion.gob.es/ejecucion/ejecucion-de-los-perte>

el de semiconductores han publicado ya alguna convocatoria y casi todos ellos han comenzado ya a conceder ayudas.

Cuadro 3.8: Presupuesto público de los PERTEs, parte puesta en marcha e inversión privada complementaria prevista, a 18 de diciembre de 2022 millones de euros

<i>Fecha de aprobación</i>	<i>PERTE</i>	<i>Presupuesto Público (M€)</i>	<i>acciones en marcha</i>	<i>Fondos comprometidos.</i>	<i>inversión privada complem.</i>
13/7/21	VEC (vehículo eléctrico y conectado)	4.295	2.018	1.304	19.714
30/11/21	Salud de vanguardia	1.080	912	652	487
14/12/21	ERHA (energías renovables)	6.920	4.957	693	9.450
8/2/22	Agroalimentario	1.135	1.063	219	-
1/3/22	Nueva economía de la lengua	1.101	298	298	1.000
8/3/22	Economía circular	492	192	0	-
15/3/22	Sector naval	310	250	33	1.150
22/3/22	Aerospacial	2.126	1.844	1.812	2.340
22/3/22	Digitalización del ciclo del agua	1.940	425	125	1.120
24/5/22	CHIP (microelectrónica y semiconductores)	12.250	--	--	12.000
31/5/22	Economía social y de los cuidados	808	380	218	
	Total, diciembre	32.457	12.339	5.355	47.261
	Total en junio		6.654		

- Fuentes: PERTE, avance de ejecución a 18 de diciembre de 2022,

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

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.

Cuadro 3.9: tasa de concesión: ayudas concedidas/ presupuesto total de las convocatorias resueltas

<i>PERTE</i>	<i>total</i>	<i>Empresas y EELL</i>
VEC	28.7%	28.7%
salud de vanguardia	74.8%	55,9%
ERHA	51.8%	43.8%

- Fuente: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/ejecucion-de-los-perte>, avance de ejecución a 18 de diciembre de 2022.

- Nota: En la segunda columna se excluyen las siguientes convocatorias o actuaciones

salud de vanguardia: convocatorias del Instituto de Salud Carlos III, Planes Complementarios de I+D+i en biotecnología con las CCAA

ERHA: Plan Complementario de Energías e Hidrógeno Renovable, convenio para la creación del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético y H2 Ciudad

Para los tres PERTEs que más tiempo llevan funcionando, la página web del Plan de Recuperación ofrece información suficiente para identificar una a una las convocatorias resueltas (al menos provisionalmente), así como sus presupuestos totales y el importe de las

ayudas concedidas con cargo a los mismos. El cociente entre estas dos últimas variables es lo que denominaré *la tasa de concesión*. Su valor se muestra en el Cuadro 3.9. En la primera columna, el cálculo se realiza con todas las “convocatorias” cerradas, mientras que en la segunda se excluyen actuaciones tales como convenios y subvenciones a CCAA y convocatorias dirigidas fundamentalmente al SNS, tratando de aislar las ayudas dirigidas a empresas, hogares y entidades locales. Aunque los datos todavía son muy parciales, hay indicios de ciertas dificultades para atraer suficientes solicitudes de calidad para agotar las ayudas disponibles, especialmente en las convocatorias destinadas a empresas. Como ya se vio en el Boletín 18, el caso más llamativo hasta el momento ha sido la convocatoria central del PERTE VEC, que sólo se cubrió en un 27%. Las tasas de concesión de los otros dos PERTE recogidos en el cuadro son significativamente más elevadas, pero todavía mejorables.

Presumiblemente con el objetivo de mitigar estos problemas, el Gobierno está comenzando a revisar las órdenes de bases de algunos grandes proyectos para simplificar las condiciones exigidas y hacerlas más atractivas para las empresas. Así, en el caso del PERTE agroalimentario, entre otras cosas, se han reducido los tipos de interés de los préstamos y los avales exigidos, limitando también la responsabilidad solidaria y se han relajado las restricciones a la composición de los consorcios y a la subcontratación (Véase MICOTUR, 2022c y LLYC, 2022)

3.4. La Adenda al Plan de Recuperación

En diciembre de 2022 el Gobierno presentó su propuesta de Adenda al Plan de Recuperación, que ahora deberá negociarse con la Comisión Europea.¹⁶ El documento regulará el uso de 94.300 millones de euros en recursos adicionales, incluyendo 84.000 millones en préstamos y 10.300 millones en subvenciones a fondo perdido procedentes de la iniciativa *RePowerEU* (2.600 millones) y del ajuste al alza (en 7.700 millones) de las asignaciones del MRR por la evolución real del PIB durante la pandemia, que fue peor de lo esperado en España.

Además del apoyo a la transición ecológica y digital, las prioridades de la Adenda serán la reindustrialización y el refuerzo de la autonomía estratégica española, especialmente en materia de energía, tecnología y agroalimentación. Unos 65.000 millones en préstamos se canalizarán a través de los fondos que se describen en el Recuadro 3.2, que financiarán diversas actuaciones al menos hasta 2026 mediante préstamos y líneas de crédito, avales, toma de participaciones en el capital social de empresas e instrumentos de capital riesgo (GdE, 2022c, p. 42). Los recursos restantes se destinarán a potenciar los PERTE, reservándose una partida de “asistencia técnica” de 70 millones para reforzar la capacidad de gestión de las administraciones encargadas del despliegue del Plan. Habrá un nuevo plan de reformas complementarias a las ya desplegadas, que se centrará en acelerar la transición energética y en mejorar la inserción laboral y las cualificaciones de los trabajadores.

Al igual que en el PR original, el Gobierno pactará con la Comisión Europea una lista de objetivos de inversión e hitos de reforma que, como los anteriores, habrán de completarse en principio antes de agosto de 2026. Según se vayan cumpliendo los hitos y objetivos se podrá solicitar el pago de las ayudas y el desembolso de los préstamos, que se realizará por tramos.

¹⁶ Véase MAE (2022) y GdE (2022c).

Los préstamos tendrán un plazo de amortización de 30 años con 10 de carencia¹⁷ y su tipo de interés, que variará por tramos, deberá cubrir el coste de los fondos para la Unión Europea (GdE, 2022c, p. 42), que es inferior al del Tesoro español.

Recuadro 3.2: Fondos previstos en el proyecto de Adenda

-
- **Fondo de inversiones sostenibles de las Comunidades Autónomas** (con una dotación de 20.000 millones de euros). Préstamos a las CCAA a través de un nuevo compartimento del FFCA para financiar inversiones sostenibles, públicas y privadas, incluyendo vivienda social, transporte sostenible y economía de los cuidados.
 - **Fondo ICO de apoyo empresarial** (de 15.000 millones) para financiar inversiones privadas en energías renovables, aumento de la eficiencia energética y economía circular. Se creará una nueva línea verde dotada con 10.000 millones y se reforzará con 5.000 millones adicionales la ya existente destinada a pymes, que se gestionarán en colaboración con entidades privadas.
 - **Fondo de reforma de la inclusión social y el IMV** (9.000 millones)
 - **Fondo de reforma laboral mecanismo RED** (5.000 millones) para la recualificación de trabajadores en sectores en transición.
 - **Fondo Next Tech** (4.000 millones) para el desarrollo de proyectos innovadores de *startups* tecnológicas.
 - **Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas** (4.000 millones) para reforzar el Fondo ya existente.
 - **Fondo Sepides de apoyo a la inversión industrial productiva** (2.500 millones).
 - **Fondo de reforma fiscal** (2.000 millones) para financiar incentivos fiscales a la inversión empresarial en I+D.
 - **Fondo de coinversión** (2.000 millones) para coinvertir en empresas españolas junto con fondos soberanos extranjeros e inversores institucionales.
 - **Fondo de recapitalización de empresas afectadas por el Covid** (1.000 millones). Invertirá en empresas medianas con criterios de rentabilidad, riesgo e impacto en desarrollo sostenible.
 - **Fondo de impacto social** (400 millones) financiará proyectos de impacto social y medioambiental capaces de recuperar el capital invertido.
 - **Fondo Spain Audiovisual Hub** (425 millones) para producciones españolas.
-

Al menos por el momento, no se dan demasiados detalles en materia de reformas, más allá del objetivo de seguir profundizando en las ya planteadas en la primera fase del Plan. Así, por ejemplo, en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas, se habla de seguir “progresando en la modernización de las administraciones públicas y en la eficiencia del gasto público... y ... mejorando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno” (p. 52) sin demasiadas precisiones. Las propuestas más concretas tienen que ver con la reforma de las leyes de apoyo a emprendedores, defensa de la competencia y del mercado de valores (p. 79), pero no se indica en qué dirección o con qué objetivos.

¹⁷ Como referencia, véase por ejemplo el Acuerdo con Grecia (RRF, 2021).

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.

- Incluye la reforma de la Ley de Empleo, prevista en 2022-T4. Remitida al Congreso en junio de 2022. El objetivo general es mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo. (CE, 2021a, C23, p. 234 y 245). Para un resumen, véase la sección 2.1 del Boletín 20.

• *Reforma del sistema de incentivos a la contratación*: Previsto 2022-T4. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en el CM del 7 de junio de 2022. Aprobado como Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, BOE (2023a).

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.” (CE, 2021a, C23, p. 238). Para un resumen del anteproyecto, véase la sección 2.1 del Boletín 20.

- *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. Aprobado según lo previsto mediante el RDL 13/22, (BOE, 2022h), en el que se modifica el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), convalidado por el Congreso semanas después, sigue su tramitación como proyecto de ley.

“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)

Con el RDL se inicia una transición gradual hacia un sistema en el que las cotizaciones tendrán que guardar una relación sistemática 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, acercando las bases de cotización a la renta.

Para un resumen y valoración de las principales disposiciones del decreto, véase la sección 2.1 del Boletín Covid no. 18 (de la Fuente, 2022g) y García Díaz (2022a).

- **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). 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.

- **Reforma del sistema público de pensiones (segunda fase).** Previsto 2022T4. Todavía en negociación con los agentes sociales.

- **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 como 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. La norma fue aprobada como Ley 17/2022, de 5 de septiembre (BOE, 2022i).

“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). El texto final se aprobó sin cambios importantes sobre el proyecto, rechazando una enmienda importante aprobada en el Senado que habría facilitado la contratación en el sector de la investigación. (Véase el Boletín no. 18, sección 2.4).

- **Reforma integral del sistema universitario, incluyendo una *nueva ley orgánica del sistema universitario*.** Previsto 2023-T4. Pendiente de aprobación por el Senado.

“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).

Como otras reformas anteriores, un objetivo importante 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.

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, 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, la norma establece un nivel mínimo de gasto universitario, lo que no tiene demasiado sentido, y menos aún porque se hace a nivel nacional cuando las competencias son en buena parte autonómicas.

Para un resumen de las principales disposiciones del texto, véase el Recuadro 2.4 del Boletín FEDEA no. 18 (de la Fuente, 2022g) y el Recuadro 2.4 del Boletín 20. Para dos valoraciones muy críticas del proyecto, véase da Rocha (2022) y Arruñada (2022).

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 institucionalización de la evaluación de políticas públicas*. Previsto 2022-T4. El proyecto de ley se remitió a las Cortes por el Consejo de Ministros del 24 de mayo de 2022. Aprobada definitivamente sin cambios significativos como Ley 27/2022, de 20 de diciembre (BOE, 2022o).

En el proyecto 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. 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. Se exige también 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.

El texto es muy decepcionante. 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. 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.

Para un resumen de las principales disposiciones del proyecto y una valoración del mismo, véase la sección 2.2 del Boletín FEDEA no. 18 (de la Fuente, 2022g) y de la Fuente (2022f).

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

- **Reforma de la ley concursal**. Previsto 2022-T2. El proyecto de ley se remitió a las Cortes (en el Consejo de Ministros de 21 dic. de 2021)¹⁸ y la norma se aprobó definitivamente como Ley 16/2022, de 5 de septiembre (BOE, 2022j).

“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

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

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 concursales (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 concursales, 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.

- 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

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

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 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). Aprobado en segunda lectura en el Consejo de Ministros del 13 de diciembre de 2022 y remitido al Congreso para su tramitación.

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.

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

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. Anteproyecto aprobado en primera vuelta en el Consejo de Ministros del 20 de diciembre de 2022

- **Ley de startups** (Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes): **Previsto 2022-T4**. Proyecto de Ley aprobado en segunda vuelta y enviado a las Cortes por el CM del 10 de diciembre de 2021.²¹ Aprobada definitivamente en diciembre de 2022 como Ley 28/2022, de 21 de diciembre (BOE, 2022p).

- 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 de las empresas solicitantes por parte de una empresa pública de dudosa competencia para ello.

- Para un análisis más detallado del proyecto de ley, véase Arruñada (2022a).

- **Ley de creación y crecimiento de empresas: Previsto 2022-T4**. Proyecto de ley aprobado y enviado a las Cortes por el Consejo de Ministros del 30 nov. de 2021.²² Texto definitivo aprobado en septiembre de 2022 como Ley 18/2022, de 28 de septiembre (BOE, 2022k).

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, así como reducir las trabas a su crecimiento e incentivar la reducción de los plazos de pago en operaciones comerciales. 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 exigencia de un capital social mínimo de 3.000 euros (que se rebaja a 1 euro), en detrimento de otros temas de más calado que merecerían una mayor atención, como las autorizaciones y licencias de apertura de empresas y establecimientos, los costes recurrentes de cumplimiento de todo tipo de normas o los umbrales regulatorios que desincentivan el crecimiento de las empresas. Para un análisis detallado, y muy crítico, del proyecto de ley, véase Arruñada (2022b),

Principales disposiciones:

- Se reduce el capital social mínimo de las sociedades de responsabilidad limitada a 1 euro (art. 2).
- Se busca facilitar la constitución de sociedades mediante la utilización de documentos estandarizados y procedimientos telemáticos (arts. 3-5)
- Se introducen ciertos retoques que intentan reforzar algunos aspectos de la ley de unidad de mercado (art. 6)
- Se busca incentivar el cumplimiento de los plazos máximos de pago, que pasa a ser exigible en contratos públicos para pagos a subcontratistas o proveedores bajo pena de intereses de demora, y se convierte en un requisito para el acceso a ciertas subvenciones (arts. 10 y 11).
- Obligatoriedad de uso de la factura electrónica (art. 12) en operaciones entre empresarios y profesionales.

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>

- Se retoca la regulación del *crowdfunding*, la inversión colectiva en pymes no cotizadas (art. 16) y el capital riesgo (arts. 15-17), con el objetivo de facilitar el acceso a la financiación de las Pymes.

• **Reordenación de las prestaciones no contributivas en torno al ingreso mínimo vital (IMV).** Previsto entre 2020T2 y 2023T4. El IMV se puso en marcha en mayo de 2020, mediante el RDL 20/2020, tramitado luego como proyecto de ley y aprobado definitivamente en diciembre de 2021 como ley 19/2021 (BOE 2020b y 2021c). La compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo se regula en el RD 789/2022, de 27 de septiembre (BOE, 20221).

- Se pretende reordenar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado para mejorar su efectividad como instrumento de lucha contra la pobreza. El sistema se estructurará en torno al Ingreso Mínimo Vital, un instrumento de cobertura de ingresos que tendrá en cuenta las necesidades de los hogares y vinculará el apoyo a la renta con la búsqueda activa de empleo para evitar la trampa de la pobreza. (CE, 2021a, C22, p.231)

- *El Ingreso Mínimo Vital* se configura como una prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social mediante la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (arts. 1-3 de la Ley 19/2021). La prestación se cobrará mensualmente (arts. 12 y 14), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (arts. 3 y 15), y se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (art. 35).

Para acceder a la prestación se exige un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones y encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, definida en términos de niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral (art. 10). Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (art 36.1) en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA y otras entidades (art. 31.1). Para ello, los beneficiarios que no trabajen y estén en edad de hacerlo deberán estar inscritos como demandantes de empleo, lo que se hará de oficio, mediante la remisión por parte del INSS a los servicios públicos de empleo de los datos necesarios (DA 11).

Se define un nivel garantizado de renta que depende de las características del hogar o “unidad de convivencia” (art. 13 y Anexo I). Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (unos 5.500 euros anuales en la actualidad). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará (en un factor de hasta 2,2) de acuerdo con un baremo que tiene en cuenta el número de integrantes adultos y menores del hogar a lo que se añadirá un complemento por discapacidad y otro para los hogares monoparentales y podrá añadirse otro para gastos de alquiler (art. 13). Se considera que existe una situación de vulnerabilidad económica, y por tanto el derecho a la prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (art. 11.2) y su patrimonio, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la renta garantizada por el ingreso mínimo vital (art. 11.3).

La cuantía de la prestación se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (arts. 3 y 13.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas rentas exentas a efectos del IRPF (art. 20) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (art. 20.3).

Cuando la situación de vulnerabilidad haya sobrevenido durante el año en curso, la prestación podrá solicitarse a partir del 1 de abril en base a los ingresos medios mensuales del año en curso. A estos efectos, no se tendrán en cuenta las prestaciones o subsidios por desempleo o

cese de actividad percibidos durante el año, siempre que el derecho al cobro de tales prestaciones se haya extinguido en el momento de presentar la solicitud al IMV. En tales casos, los importes abonados durante el año en curso se regularizarán a posteriori en función de los ingresos reales del conjunto del año (art. 11.5).

La entidad gestora comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (art. 21.7). La cuantía de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año tomando como referencia los ingresos del año anterior (art. 16).

Con el fin de incentivar el trabajo, se permitirá que la superación en un ejercicio del límite de renta no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (art. 11.4). Esta posibilidad se regula en el Real Decreto no. 789/2022, de 27 de septiembre BOE (2022n).

La nueva prestación era muy necesaria pero presenta problemas de diseño. Para un análisis más detallado, véase el Boletín Covid no. 3, Felgueroso y de la Fuente, 2020, sección 4.1, y la sección 2.3 del Boletín 20.

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

Hidalgo, M. (2022). “Los Fondos NextGenEU en España: análisis de la ejecución de licitaciones.” Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol- EY Insights, EsadeEcPol Brief no. 24. Madrid. <https://www.esade.edu/ecpol/es/temas-clave/observatorio-nextgeneu/>

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

BOE (2015). Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11431&p=20180725&tn=1#a26>

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 (2020b). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. <https://www.boe.es/diarioboetxt.php?id=BOE-A-2020-5493>

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 (2021c). Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007>

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>

BOE (2022k). Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas

<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/28/18/con>

BOE (2022l). Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15764>

BOE (2022m). 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/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-14581>

BOE (2022n). Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15764>

BOE (2022o). Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/21/pdfs/BOE-A-2022-21677.pdf>

BOE (2022p). Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes.

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/22/pdfs/BOE-A-2022-21739.pdf>

BOE (2023a). Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-625

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

European Commission (EC, 2020b). 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>

European Union Council (EUC, 2022). COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>

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>

Llorente y Cuenca (LLYC, 2022). PERTE Agroalimentario. Publicación de la modificación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas. Nota técnica. Unidad Next Generation. Oficina Agro. Diciembre.

https://resources.llorenteycuena.com/hubfs/221230%20NT%20BBRR%20y%20Convocatoria%20PERTE%20Agro.docx.pdf?utm_campaign=EUR_AAPP&utm_medium=email&_hsmt=240045314&_hsenc=p2ANqtz-9PfGGWvu_9o9zo-2mqiPqKyFtETfQR8b6UeMyOCdGqCNf_5oh4GTqS2Btcu91-kFNeQdopSqotuIHaBZ0utRHejZ617g&utm_content=240045314&utm_source=hs_email

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 Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAE, 2022). Nota de prensa. El Gobierno adopta el proyecto de adenda para su remisión a la Comisión Europea.

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/proyecto-de-adenda.aspx>

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 Industria, Comercio y Turismo (MICOTUR, 2022c). Orden ICT/1307/2022, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Orden ICT/738/2022, de 28 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones de fortalecimiento industrial del sector agroalimentario dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Agroalimentario, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se efectúa la convocatoria correspondiente al año 2023, mediante tramitación anticipada

<https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/29/pdfs/BOE-A-2022-23727.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/?vgnextoid=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.mjjusticia.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>

Gobierno de España (GdE, 2022c). Proyecto de Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. Impulso a la Industrialización Estratégica.

https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20221221_Adenda.pdf

Recovery and Resilience Facility (RRF, 2021). Loan agreement between the Commission and the Hellenic Republic

https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/09_RRF-Loan-Agreement_ENG_FINAL.pdf

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. (2022a). “Comentario al proyecto de ley de *startups*.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-01. Madrid.

<https://fedea.net/documentos-economia-empresa-y-organizacion-industrial/>

Arruñada, B. (2022b). “Comentario al proyecto de ley de creación y crecimiento de empresas.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-03. Madrid.

<https://fedea.net/documentos-economia-empresa-y-organizacion-industrial/>

Arruñada, B. (2022). “La universidad no necesita más recursos sino una reconversión: Comentario al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-23. Madrid. <https://fedea.net/documentos-area-de-educacion/>

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. (2022g). “Boletín Covid no. 18. Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-21, Madrid. <https://bit.ly/3Br5oUN>

de la Fuente, A. (2022h). “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de “destope” de las cotizaciones.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-31. Madrid. <http://bit.ly/3Br5cFz>

de la Fuente, A. y B. Arruñada (coordinadores), N. Bermejo, O. Cerqueira, M. Cervera Martínez, J. M. Fernández Seijo, M. Flores Segura, F. Garcimartin, 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>

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021a). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, abril. https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021b). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, noviembre. https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf

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>

Felgueroso, F. y A. de la Fuente (2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 3.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-16, Madrid. <https://bit.ly/2z347qz>

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

García Díaz, M. A. (2022b). “Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de empleo.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2022-30. Madrid. <http://bit.ly/3GMGJy7>

García Díaz, M. A. (2023). “Algunos comentarios al Anteproyecto de ley por la que se regulan los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable y de calidad.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2023-01. Madrid. <https://bit.ly/3Qu8rTa>

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->

Muñoz-Julve, A. y R. Ramos (2022). “Estimación del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación.” Banco de España, Documentos Ocasionales no. 2219.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2219.pdf>

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>