

Bruselas, 16.6.2021
SWD(2021) 147 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España

que acompaña a la

Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo

relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España

{COM(2021) 322 final}

1. Resumen	2
2. Retos en materia de recuperación y resiliencia: el contexto.....	7
2.1. Perspectivas y evolución macroeconómicas desde el informe de 2020.....	7
2.2. Retos relacionados con el crecimiento sostenible, la cohesión, la resiliencia y las políticas para la próxima generación.....	11
2.3. Retos relacionados con la transición ecológica y digital.....	16
3. Objetivos, estructura y gobernanza del Plan	26
3.1. Estrategia global del Plan.....	26
3.2. Aspectos relativos a la ejecución del Plan	31
4. Resumen de la evaluación del Plan	37
4.1. Respuesta integral y debidamente equilibrada a la situación económica y social	37
4.2. Vínculo con las recomendaciones específicas por país y con el Semestre Europeo.....	46
4.3. Potencial de crecimiento, creación de empleo, resiliencia económica, institucional y social, pilar europeo de derechos sociales, mitigación del impacto de la crisis y cohesión y convergencia social territorial	66
4.4. El principio de «no causar un perjuicio significativo».....	76
4.5. Transición verde	80
4.6. Transición digital.....	87
4.7. Impacto duradero del Plan.....	93
4.8. Hitos, objetivos, seguimiento y ejecución.....	95
4.9. Costes	96
4.10. Controles y auditoría	100
4.11. Coherencia.....	103
5. Referencias	107
6. Anexo.....	108
6.1. Tabla de seguimiento para la acción por el clima y el etiquetado digital	108

1. RESUMEN

A pesar de unos años recientes de crecimiento y creación de empleo constantes, persiste en España una serie de retos. Entre 2013 y 2019, España disfrutó de seis años de fuerte crecimiento económico acompañado de una dinámica creación de empleo, pero no se llegó a superar plenamente una serie de deficiencias estructurales. La elevada tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes, y la segmentación del mercado laboral dificultan a las nuevas generaciones la búsqueda de empleo y la obtención de un salario digno, y afectan a la productividad y a la cohesión social. La eficiencia económica, medida por la productividad total de los factores, mantiene su atonía debido a la escasa innovación en numerosas empresas y Comunidades Autónomas, la fragmentación de la regulación, la segmentación del mercado laboral y las carencias en materia de competencias profesionales. El cambio climático plantea importantes retos estratégicos en lo que respecta a la gestión del agua y los residuos, la eficiencia energética y en el uso de los recursos, las emisiones y la energía renovable. Dado este escenario, una deuda externa e interna todavía elevada —tanto pública como privada— seguía presentando un flanco vulnerable. La sostenibilidad fiscal constituye un reto para el país, máxime si se tiene en cuenta su preocupante situación demográfica.

Con este telón de fondo, la pandemia de COVID-19 ha golpeado con especial dureza a la población y la economía españolas, se ha cobrado muchas vidas y ha pasado una gran factura a la actividad social y empresarial, agravando los desafíos existentes. La virulenta irrupción de la pandemia de COVID-19 en España y las estrictas medidas de contención adoptadas en respuesta a ella provocaron en 2020 una caída sin precedentes del PIB (-10,8 %), que no se recuperará hasta el final de 2022. A pesar de las ayudas públicas concedidas a lo largo de la crisis para proteger al mercado laboral, a los trabajadores autónomos y a las empresas, el desempleo y la liquidez de las empresas suscitan una gran inquietud. La tasa de desempleo aumentó hasta el 15,5 % en 2020 y se prevé que aumente ligeramente en 2021, antes de disminuir en 2022 hasta situarse en torno al 14,4 %. El deterioro de la rentabilidad de las empresas también podría dar lugar a la materialización de quiebras empresariales, con riesgos para la capacidad productiva y el empleo. En marzo de 2021 se adoptó un nuevo paquete de medidas de apoyo a las pymes para limitar este riesgo.

Como consecuencia de la severa contracción del PIB provocada por la pandemia de COVID-19 y de la necesaria respuesta estratégica ofrecida para hacer frente a sus consecuencias, han empeorado las perspectivas presupuestarias. En 2020, el déficit de las administraciones públicas aumentó en más de 8 puntos porcentuales, hasta el 11,0 % del PIB. Esta evolución, junto con el impacto de la reclasificación de la SAREB^[1], ha aumentado la ratio deuda pública bruta/PIB en casi 25 puntos porcentuales, del 95,5 % del PIB en 2019 al 120 % en 2020. A medida que se reanude el crecimiento y se reduzca el

[¹] https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2021/spring/ecfin_forecast_spring_2021_es_en.pdf.

déficit, se espera que la ratio de deuda disminuya progresivamente hasta situarse en torno al 116,9 % del PIB a finales de 2022.

España ha solicitado 69 500 millones EUR de ayuda no reembolsable con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España aporta una contribución significativa para la reactivación económica del país y para un futuro ecológico, digital e inclusivo^[2]. El Plan se estructura en torno a cuatro objetivos transversales o ejes, a saber, la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Está concebido para dar respuesta a los principales retos estructurales de España, en consonancia con las prioridades detectadas en la recomendación más reciente sobre la política económica de la zona del euro^[3] y con un importante subconjunto de las recomendaciones específicas dirigidas recientemente a España por el Consejo^[4].

El Plan persigue el objetivo general del Mecanismo, a saber, promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión, y presenta una respuesta equilibrada a los seis pilares a que se refiere el artículo 3 del Reglamento^[5]. El conjunto equilibrado de reformas e inversiones contenido en los 30 componentes del plan se corresponde con la asignación financiera global, así como con los retos a los que se enfrenta el país. Las contribuciones a los pilares ecológico y digital son significativas en términos de las reformas e inversiones presentadas (pilares 1 y 2). El Plan incluye una sustancial asignación para las transiciones verde y digital (27 600 millones EUR y 19 600 millones EUR, respectivamente). Se espera que la mayoría de los componentes del Plan contribuyan a un crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible, particularmente mediante su apoyo a una doble transición rápida (pilar 3). Un importante número de componentes contribuyen de forma significativa a la cohesión social y territorial, principalmente a través de medidas para abordar los retos del mercado laboral y mejorar la empleabilidad, inversiones en inclusión social y mejoras en la implantación de infraestructuras y servicios públicos en todo el territorio (pilar 4). Varios de los componentes ofrecen un notable apoyo a la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional, en particular a través de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración pública y del Sistema Nacional de Salud, y a preservar y potenciar el capital natural del país. Se espera que las medidas que tratan de aumentar la eficacia y la equidad de la recaudación y el gasto fiscales contribuyan a la resiliencia económica (pilar 5). Además,

[2] El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España ha sido publicado por las autoridades españolas en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>.

[3] A la espera de su adopción definitiva por el Consejo, tras su refrendo por el Consejo Europeo. El texto acordado por el Eurogrupo el 16 de diciembre de 2020 está disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>.

[4] España presentó su Programa Nacional de Reformas el 30 de abril. La información facilitada en ese Programa se está analizando y se evalúa junto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

[5] [Reglamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#) (en lo sucesivo, «el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»).

una serie de componentes están concebidos para apoyar las políticas destinadas a las próximas generaciones mediante inversiones en educación, capacidades, mercado laboral, inclusión social y vivienda social (pilar 6).

Se espera que el Plan contribuya a abordar un importante subconjunto de las recomendaciones específicas por país recientemente dirigidas a España por el Consejo.

[⁶] Se espera que el Plan de España contribuya en gran medida a abordar las recomendaciones específicas por país relativas al fomento de la inversión pública y privada para contribuir a la recuperación. Se espera, por tanto, que responda a las recomendaciones específicas por país sobre la inversión en innovación y en la transición digital y ecológica del país. El Plan también incluye medidas para reducir la elevada proporción de contratos temporales y reforzar políticas activas de empleo que, se espera, mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo. Está previsto que contribuya a reducir la actual fragmentación de la protección contra el desempleo, que ha generado lagunas en el sistema. También se espera que contribuya a desarrollar unas competencias y cualificaciones adaptadas al mercado de trabajo, que deberían acompañar a la transición ecológica y digital del país. El Plan podrá potenciar significativamente al acceso al aprendizaje digital a través de inversiones en dispositivos y competencias, pero también mediante el desarrollo de cursos en línea. Los resultados educativos también podrían mejorar como consecuencia de las inversiones en diversas fases del ciclo educativo. Las medidas incluidas en el Plan pueden, además, contribuir a aplicar las recomendaciones específicas por países en las que se solicita a España que mejore la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia. Se espera también que el Plan refuerce los marcos de contratación pública y contribuya a mejorar el clima de negocios. Por último, las medidas del Plan destinadas a lograr un gasto público y un sistema tributario más eficaces pueden contribuir a la sostenibilidad fiscal.

El Plan incluye también reformas del mercado laboral y del sistema de pensiones cuyo diseño final se ha dejado abierto en espera de los resultados del proceso de diálogo social. Con el fin de preservar el empleo, el Plan incluye la creación de un mecanismo de flexibilidad y estabilidad del empleo basado en el uso que se ha hecho de los expedientes de regulación temporal de empleo. Se espera que el nuevo mecanismo promueva el acceso a la formación y la movilidad voluntaria de los trabajadores en caso de coyuntura desfavorable. El Plan incluye también una modernización del sistema de negociación colectiva, que se efectuará sobre la base de una evaluación que identifique las deficiencias existentes en el sistema. Con el fin de contribuir al cumplimiento de las recomendaciones específicas por país relativas al mercado de trabajo, el paquete global de reformas del mercado laboral debe lograr un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad. El Plan contiene también una reforma

[⁶] Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España, DO C 282/54, de 26 de agosto de 2020, y Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España, DO C 301 de 5 de julio de 2019.

del sistema de pensiones con el fin de preservar su adecuación y su sostenibilidad a largo plazo. Para estas reformas del mercado laboral y del sistema de pensiones, está previsto que el diseño final de las medidas refleje el resultado del proceso de diálogo social en curso. Las reformas han de ir acompañadas de un análisis de las distintas opciones para garantizar su sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo.

Se espera que el Plan contribuya a la transición verde, a la protección del medio ambiente —en particular, mediante una mejor gestión del agua y los residuos— y al enriquecimiento de la biodiversidad. Las medidas del Plan apoyan la descarbonización de España y sus objetivos energéticos —conforme se establecen en su Plan Nacional de Energía y Clima (en lo sucesivo, «PNEC»^[7])— que constituyen un importante paso hacia la consecución de la neutralidad climática en 2050. La transición ecológica está respaldada por medidas dirigidas a promover la movilidad urbana y sostenible de larga distancia y a aumentar la eficiencia energética de los edificios, descarbonizar la industria y reducir la dependencia energética, así como a desplegar nuevas tecnologías de hidrógeno renovable y energías renovables. Se espera también que las medidas contribuyan a mitigar los efectos adversos del cambio climático al preservar el litoral, los ecosistemas y la biodiversidad, y a promover la economía circular, mejorando la gestión del agua y los residuos en el país. En conjunto, las medidas que apoyan los objetivos del Plan de España relacionados con el cambio climático representan el 39,7 % de la asignación total del Plan. Todas las medidas del Plan de España se ajustan al principio de «no causar un perjuicio significativo», en consonancia con la Guía técnica publicada por la Comisión^[8].

La transición digital está respaldada por inversiones en capacidades digitales y en la digitalización de la Administración pública, la industria y las empresas, así como en la adquisición de equipamiento digital para el sector educativo. Están previstas cuantiosas inversiones para promover la digitalización de la Administración pública y del Servicio Nacional de Salud y simplificar las interacciones entre los servicios públicos y las empresas y los ciudadanos. El Plan invierte en la provisión de competencias digitales básicas a la población en general, a los desempleados y a los trabajadores menos cualificados. La facilitación de competencias digitales avanzadas podría tener importantes efectos sobre la empleabilidad de las personas, al filo de la transición ecológica y digital. Las inversiones en conectividad digital (incluida la 5G) y en la digitalización de la industria y las pequeñas y medianas empresas, proceso del que formará parte la inteligencia artificial, permitirán a las empresas españolas aprovechar mejor las oportunidades que ofrece una economía cada vez más digital. Se realizan también inversiones en la digitalización de la educación, a través, en particular, de la adquisición de equipos digitales y en la organización de formación para su uso. Las medidas con repercusión digital absorben el 28,2 % de la asignación total del Plan.

^[7] https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_final_necp_main_en.pdf.

^[8] Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «Guía técnica DNSH»), COM (2021) C58/01.

Tras su plena aplicación, el Plan de España puede tener repercusiones duraderas, ya que desencadenará cambios estructurales en las Administraciones públicas, las instituciones y las políticas. Las medidas pertinentes con tal fin incluyen cambios destinados a mejorar la eficacia de la Administración pública —a través, entre otras reformas, de su digitalización y del refuerzo del marco de contratación pública—, la eficiencia del sistema de justicia y la evaluación de las políticas y el gasto públicos. Otros cambios estructurales y duraderos podrán derivarse de otras medidas dirigidas a mejorar el clima de negocios, en particular mediante la reducción de la fragmentación del mercado y la mejora de la regulación. Las medidas del Plan también pueden potenciar de forma duradera la productividad y la competitividad de España mediante una adaptación más rápida de su industria, su energía y su sistema de transporte a la transición ecológica y digital. Estos efectos pueden verse reforzados por las medidas adoptadas para mejorar las cualificaciones a distintos niveles, reducir la segmentación del mercado de trabajo, modernizar la protección social y acortar la brecha de género, medidas que, a su vez, pueden contribuir a mejorar la cohesión social. Las Comunidades Autónomas son responsables de la aplicación de un sustancial conjunto de medidas. Será importante asegurar su mayor implicación durante la ejecución del Plan para mejorar la eficacia y repercusión duradera de este.

España ha establecido unas estructuras adecuadas para la aplicación del Plan, así como para el seguimiento de sus avances y la presentación de información al respecto. Los hitos y objetivos propuestos son claros y parecen realistas; los indicadores propuestos son pertinentes, aceptables y sólidos. La nueva Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda actuará como coordinadora del Plan y punto de contacto con la Comisión Europea. Los Ministerios de cada ramo serán responsables de la ejecución de las inversiones y reformas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. La ejecución del plan estará sujeta al control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

La estrategia del Plan, que se basa en la Agenda del Cambio 2019 del Gobierno de España, es totalmente coherente. Se espera que los cuatro ejes transversales del Plan (transición ecológica, transformación digital, cohesión social e igualdad de género) y las diez políticas palanca que lo estructuran garantizarán la coherencia de las medidas entre los 30 componentes del plan y dentro de cada uno de ellos. En general, las reformas y las inversiones se apoyan mutuamente. La coherencia también se integra de forma transversal en el Plan a través de un conjunto de reformas que mejoran el funcionamiento de la Administración pública. El esfuerzo requerido para adelantar a los primeros años de ejecución del Plan la mayoría de las reformas destinadas a mejorar el clima de negocios puede contribuir a una ejecución más eficaz de las inversiones previstas en él.

España ha facilitado estimaciones de costes para cada una de las inversiones incluidas en el Plan, así como para las reformas cuyos gastos asociados se especifican en este. Las justificaciones aportadas por España sobre el importe de los costes totales estimados del Plan son en su mayor parte razonables, verosímiles, conformes al principio de coste-eficacia y proporcionales a las repercusiones económicas y sociales previstas a escala nacional. España ha proporcionado información y pruebas suficientes de que el importe de los costes totales estimados no está cubierto por financiación existente o prevista de la Unión. Además, unos sistemas de gobernanza y control adecuados ofrecen garantías adicionales para evitar una doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión. Por último,

el importe de los costes totales estimados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es proporcional a las repercusiones económicas y sociales previstas a escala nacional. Dicho esto, persisten algunas lagunas acerca de la información y las pruebas aportadas en cuanto al carácter razonable y verosímil de los costes estimados que impiden conceder la calificación más alta para este criterio de evaluación.

Evaluación y calificación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia conforme a su anexo V.

(1) Respuesta equilibrada	(2) REP	(3) Crecimiento, empleo...	(4) Principio «DNSH»	(5) Objetivo ecológico	(6) Objetivo digital	(7) Repercusiones duraderas	(8) Hitos y objetivos	(9) Evaluación de costes	(10) Sistemas de control	(11) Coherencia
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

2. RETOS EN MATERIA DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA: EL CONTEXTO

2.1. Perspectivas y evolución macroeconómicas desde el informe de 2020

La virulenta irrupción de la pandemia de COVID-19 en España y las estrictas medidas de confinamiento adoptadas en respuesta a esa situación provocaron en 2020 una caída sin precedentes del PIB (10,8 %). El elevado número de infecciones en los dos primeros meses de 2021 obligó a España a endurecer las restricciones, lo que hizo que la producción siguiera cayendo en el primer trimestre del año (-0,5 % del PIB, dato intertrimestral). El levantamiento de algunas de las restricciones en marzo y la aceleración del ritmo de vacunación permiten prever que la actividad económica empezará a repuntar a lo largo del segundo trimestre y proseguirá esa tendencia con mayor vigor en la segunda mitad del año. Como ya sucedió con la contracción de 2020, se espera que esta recuperación sea desigual de un sector a otro. La producción manufacturera ha retomado cierto dinamismo, mientras que los sectores que implican una fuerte interacción social, como el ocio y las actividades relacionadas con el turismo, probablemente se recuperen más despacio.

De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, se prevé que el PIB real crezca un 5,9 % en 2021 y un 6,8 % en 2022. Como consecuencia de este crecimiento, se espera que España regrese a los niveles anteriores a la pandemia al final de 2022. Ante la perspectiva de una relajación de las restricciones en el segundo semestre de 2021, se prevé que se libere parte del ahorro embalsado como consecuencia de la pandemia, estimulando tanto el consumo privado como la inversión. Se prevé que la mayor absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia («MRR») pronosticada para 2022, unida a los posibles efectos de atracción de inversores privados y al efecto de remanente de 2021, confiera un notable impulso al crecimiento económico en 2022. Está previsto que la contribución de la demanda externa al crecimiento del PIB se torne positiva en 2022, momento en el que las actividades relacionadas con el turismo probablemente se aproximen a su nivel de 2019.

La inflación fue ligeramente negativa en 2020 debido a la caída de los precios de la energía. Se espera que la inflación repunte en 2021 hasta el 1,4 %, a medida que unas

perspectivas de demanda más sostenidas impulsen una subida gradual de los precios de los servicios de consumo. También es probable que los precios de la electricidad y de algunos combustibles, como el gasóleo y la gasolina, ejerzan presiones al alza.

Los expedientes de regulación temporal de empleo contribuyeron a mitigar el impacto de la crisis en el mercado laboral, pues preservaron los puestos de trabajo y los ingresos de los trabajadores en los sectores más afectados. Los expedientes de regulación temporal de empleo («ERTE») existentes, a los que se dio un carácter más generoso al inicio de la crisis para mitigar la pérdida de puestos de trabajo, permanecerán en vigor hasta finales de septiembre de 2021. Además, se adoptaron diversas medidas para proteger a los trabajadores autónomos en forma de prestaciones por suspensión de actividad. A pesar de estas medidas, la caída del empleo hizo que la tasa de desempleo aumentara del 14,1 % en 2019 al 15,5 % en 2020. Se prevé que el desempleo volverá a aumentar ligeramente en 2021 (hasta el 15,7 %) antes de disminuir en 2022, año en que se espera que la creación de empleo lo reduzca hasta una tasa cercana a 14,4 %. En este contexto, parece que se están considerando nuevos aumentos del salario mínimo ^[9]. La liquidez de las empresas se ha visto reforzada por un programa de avales públicos para nuevos préstamos bancarios, moratorias fiscales y aplazamientos de pagos, entre otras medidas. No obstante, el deterioro de la rentabilidad podría hacer que, a medida que vayan decayendo las medidas de apoyo, se materialicen quiebras empresariales, principalmente concentradas en los sectores más afectados por las restricciones de la actividad. Este fenómeno podría dar lugar a un aumento del desempleo y a una reducción de la capacidad productiva.

Para limitar los riesgos de insolvencia a corto plazo, las autoridades adoptaron en marzo de 2021 un paquete de medidas de apoyo a las pymes. Un fondo de reestructuración de 3 000 millones EUR permitirá ampliar el plazo de vencimiento de los préstamos avalados por garantías públicas o convertirlos en capital social. Un fondo de recapitalización de 1 000 millones EUR apoyará la recapitalización de las pymes en determinadas condiciones. Este fondo es el complemento de otro fondo de recapitalización por valor de 10 000 millones EUR para grandes empresas que se creó en julio de 2020. Las medidas destinadas a las pymes incluyen también un fondo de apoyo (7 000 millones EUR) para cubrir los costes fijos de las empresas cuyos ingresos hayan sufrido en 2020 una caída de al menos un 30 % con respecto a 2019.

Es probable que el aumento del desempleo y la disminución de los ingresos provocados por la crisis se traduzcan en mayores niveles de pobreza y de desempleo de larga duración. Las personas que tenían ya dificultades para encontrar empleo antes de la pandemia, como las de escasas cualificaciones y los jóvenes, pero también las personas no nacidas en la UE, probablemente experimenten un mayor deterioro de su posición en el

^[9] El Banco de España (2021) ha estudiado el efecto en el empleo del aumento del salario mínimo introducido en 2019 (22,3 %). Su análisis cuantifica la disminución de los niveles de empleo entre 0,6 y 1,1 puntos porcentuales y apunta a un impacto negativo más marcado en la pérdida de empleo de los trabajadores de mayor edad y a una reducción más severa de las horas trabajadas y la creación de empleo en el caso de los más jóvenes.

mercado laboral. Las personas poco cualificadas y los migrantes de terceros países se enfrentan también a un mayor riesgo de exclusión social y pobreza. Es probable que estas personas tarden más en sentir los beneficios de la recuperación, dado que muchas de ellas trabajan en los sectores más afectados por la crisis, como el turismo. Con un 25,3 % (2019), la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social es una de las más elevadas de la UE, y es previsible que la crisis exacerbe este riesgo entre los grupos vulnerables.

Como consecuencia de la crisis de la COVID-19 y de las políticas adoptadas en respuesta a ella, el déficit de las Administraciones públicas aumentó en más de 8 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 11,0 % del PIB en 2020. También se produjeron algunos acontecimientos excepcionales, como la reclasificación de la SAREB en el sector de Administraciones públicas, que añadieron aproximadamente 1 punto porcentual a la ratio de déficit y 3 puntos porcentuales a la ratio de deuda en 2020. Se prevé que el déficit se reducirá en torno al 7,6 % del PIB en 2021, a medida que la mitigación de la pandemia y la repercusión de la aplicación gradual del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (en lo sucesivo, «el PRTR» o «el Plan») conduzca a un repunte de la actividad económica, mientras que el impacto neto de las medidas temporales de emergencia para afrontar las consecuencias económicas de la pandemia irá pesando menos sobre las finanzas públicas. Gracias al efecto más marcado del PRTR en el crecimiento económico en 2022, se prevé que el déficit disminuirá en ese año hasta el 5,2 % del PIB. Las garantías públicas proporcionan una ayuda crucial, pero también constituyen un riesgo para las perspectivas fiscales. Debido al elevado déficit público, a la fuerte contracción del PIB y al efecto de la reclasificación de la SAREB, la ratio deuda pública bruta/PIB aumentó en casi 25 puntos porcentuales, pasando del 95,5 % del PIB en 2019 al 120 % en 2020. A medida que se reanude el crecimiento y se reduzca el déficit, se espera que la ratio de deuda disminuya progresivamente hasta situarse en torno al 116,9 % del PIB a finales de 2022.

La deuda pública y el déficit de España eran elevados antes de la crisis de la COVID. La ratio deuda/PIB de España había alcanzado su anterior nivel máximo en 2014 (100,7 % del PIB), tras lo que fue disminuyendo gradualmente hasta llegar al 95,5 % del PIB en 2019. A lo largo de ese mismo período, el déficit solo fue inferior al 3 % del PIB en 2018-2019. Aunque la ratio de deuda solo se redujo en unos 5 puntos porcentuales durante el período 2014-2019, los gastos en concepto de intereses disminuyeron 1,1 puntos porcentuales hasta situarse en el 2,3 % del PIB en 2019, debido a un entorno de tipos de interés favorable. Al mismo tiempo, se ha ampliado el plazo medio de vencimiento de la deuda.

España se enfrenta a altos riesgos de sostenibilidad fiscal a medio plazo. Esta conclusión se basa a la vez en el indicador de la brecha de sostenibilidad (S1) y en el análisis de la sostenibilidad de la deuda. ^[10] El primero de estos indicadores señala que, para que la ratio deuda/PIB llegue al valor de referencia del 60 % de aquí a 2042, el saldo primario estructural de España tendría que mejorar en un 4,9 % del PIB en términos acumulados, en relación con

^[10] Comisión Europea, *Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143*, febrero de 2021.

el escenario de referencia, a lo largo del período que va hasta 2027. El análisis de la sostenibilidad de la deuda indica que, con arreglo al escenario de referencia, que supone excepcionalmente un retorno gradual del saldo estructural al nivel anterior a la crisis (previsión), ^[11] se pronostica que la deuda pública de España se estabilizará e incluso disminuirá ligeramente durante la segunda mitad del período, si bien se mantendrá en un nivel elevado (alcanzando aproximadamente el 117,4 % del PIB en 2031). Este resultado se debe a la debilidad de la situación fiscal (con un déficit primario estructural), mientras que se espera que el diferencial negativo entre el tipo de interés y la tasa crecimiento siga siendo negativo, conteniendo la dinámica de la deuda. Además, la trayectoria de la deuda es sensible a las perturbaciones macroeconómicas. Si se tiene en cuenta una amplia gama de posibles perturbaciones temporales en las variables macroeconómicas (a través de proyecciones estocásticas), es probable que la ratio de deuda sea más elevada en 2025 que en 2020.

Antes de la pandemia, los desequilibrios macroeconómicos se habían reducido, debido en parte al fuerte crecimiento del PIB. Los desequilibrios relacionados con la elevada deuda externa e interna, tanto pública como privada, en un contexto de desempleo todavía alto, tuvieron efectos transfronterizos y supusieron una fuente de vulnerabilidad. Desde este punto de vista, la crisis de la COVID-19 ha exacerbado los desequilibrios que persistían desde hacía varios años en España, en gran medida a causa de la disminución del PIB, mientras se mantienen los factores de vulnerabilidad vinculados con la deuda externa, el sector privado y la deuda pública. ^[12] La aplicación de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede resultar decisiva para mitigar algunos restos de vulnerabilidad de la economía española y encauzar la reducción de los desequilibrios existentes, especialmente a partir de 2022, momento en el que se prevé que los fuertes efectos sobre la demanda y los posibles efectos de remanente de 2021 vayan acompañados de una contribución gradual por el lado de la oferta.

El escenario macroeconómico en el que se basan el Programa de Estabilidad de España y el PRTR es realista en 2021 y 2022. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión apuntan a un crecimiento del PIB real del 5,9 % en 2021 y del 6,8 % en 2022. Estas cifras son ligeramente inferiores a las previsiones de crecimiento del PIB del Gobierno, que son del 6,5 % en 2021 y del 7,0 % en 2022. Aunque las previsiones del Gobierno se basan en una utilización más anticipada de los fondos, lo que resultaría en una repercusión económica más rápida de las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Comisión espera una absorción más gradual.

Las perspectivas macroeconómicas y fiscales siguen afectadas por la elevada incertidumbre relacionada con la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas. Si bien esta incertidumbre se ha atenuado ligeramente, las perspectivas de la economía española siguen sujetas a un grado de incertidumbre superior al normal. Este

^[11] Véase la descripción metodológica completa del *Monitor*.

^[12] Examen exhaustivo, paquete de primavera de 2021.

fenómeno se debe a las incertidumbres relacionadas con la recuperación de las actividades relacionadas con el turismo, la respuesta de los agentes privados a la posible relajación de las medidas de confinamiento y la dimensión y repercusión de las medidas públicas para contener el efecto de la pandemia y apoyar la recuperación, de las que forma parte la absorción real del PRTR.

Cuadro 2.1 Comparación de las previsiones y la evolución macroeconómicas

	2019	2020	2021		2022		2023	2024
			COM	PRTR	COM	PRTR	PRTR	PRTR
PIB real (variación porcentual)	2,0	-11,0	5,9	6,5	6,8	7,0	3,5	2,1
Inflación (variación porcentual) (1)	0,8	-0,3	1,4	1,2	1,1	1,5	1,6	1,9
Empleo (15-74 años, variación porcentual)	2,3	-7,5	4,5	4,0	2,0	2,7	1,1	0,9
Tasa de desempleo (%)	14,1	15,5	15,7	15,2	14,4	14,1	13,2	12,7
Capacidad neta de financiación de la Administración pública (% del PIB) (2)	-2,9	-11,0	-7,6	-8,4	-5,2	-5,0	-4,1	-3,3
Deuda pública (% del PIB) (2)	95,5	120,0	119,6	119,5	116,9	115,1	113,3	112,1

(1) Por inflación se entiende el índice de precios de consumo armonizado, excepto para las cifras del PRTR, respecto de las que es el deflactor del PIB.

(2) Para el PRTR, las cifras proceden del Programa de Estabilidad de España 2021-2024, abril de 2021.

2.2. Retos relacionados con el crecimiento sostenible, la cohesión, la resiliencia y las políticas para la próxima generación

Antes de la pandemia, España había disfrutado de seis años de fuerte crecimiento económico acompañado por una dinámica creación de empleo. Entre 2013 y 2019, el PIB real creció en un 16,5 % y el empleo en un 14 %, cifras que se sitúan considerablemente por encima de la media de la zona del euro. No obstante, persistían debilidades estructurales. A pesar de la disminución del desempleo, demasiadas personas en edad laboral carecían de trabajo o no conseguían vivir dignamente. La productividad también crecía lentamente debido, entre otros factores, a la baja innovación en muchas empresas y regiones, la fragmentación de la regulación y otros obstáculos para el crecimiento de las empresas, la

segmentación del mercado laboral y las carencias en materia de capacidades. [¹³] España es, además, uno de los países europeos más expuestos al cambio climático, lo que plantea importantes retos en materia de gestión del agua y los residuos, eficiencia energética y de los recursos, emisiones y energías renovables.

Un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo

En España, la elevada segmentación del mercado de trabajo facilita la destrucción de empleo durante las coyunturas desfavorables, hace que el desempleo sea altamente procíclico y perjudica a la productividad y la igualdad. Aproximadamente el 22 % (el 26 % antes de la crisis) de los trabajadores del sector privado tienen contratos temporales, cifra que en la Administración pública alcanza el 30 % (el 28 % antes de la crisis). Como ha demostrado la crisis actual, este fenómeno hace que sean los trabajadores temporales quienes soportan el grueso de los ajustes, mientras que los trabajadores fijos tienden a estar más protegidos de las fluctuaciones económicas. También desemboca en la existencia de menos incentivos para invertir en la formación de trabajadores temporales y, por lo tanto, repercute de forma negativa en el crecimiento de la productividad laboral. Además, los trabajadores con contratos temporales se encuentran en una posición más vulnerable ya que a menudo ganan menos y tienen, en la práctica, menos acceso a la protección social, lo que alimenta la desigualdad y la «pobreza en el empleo». Por lo tanto, la reducción de la segmentación del mercado laboral mejoraría significativamente la productividad y reduciría las desigualdades.

El sistema español de ciencia e innovación adolece de falta de inversión y de una gobernanza débil. A pesar del anunciado aumento temporal del gasto público en I+D de España, persisten importantes «cuellos de botella». El sistema de gobernanza y los mecanismos de financiación de los Organismos Públicos de Investigación («OPI») y las universidades, unidos a la insuficiente capacidad de estas entidades para establecer vínculos sólidos con las empresas, traban su competitividad científica y su contribución a la economía española. A pesar de las iniciativas para potenciar la investigación pública y las actividades privadas previstas en la nueva Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI) 2021-2027, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (PEICTI) 2021-2023 y el PRTR, se necesitan nuevos esfuerzos para aumentar la financiación en bloque de los OPI y las universidades sobre la base de sus resultados, así como para establecer modelos de gobernanza flexibles y modernos que refuercen los vínculos con el sector privado.

España debe reducir la fragmentación y los obstáculos de la regulación y mejorar el apoyo a las empresas innovadoras, en particular las pymes. España es uno de los países que presentan resultados más flojos en los indicadores del mercado único. La fragmentación y los obstáculos de la regulación en España restan productividad a las pyme y les impiden beneficiarse de las economías de escala. La Ley de garantía de la unidad de mercado, promulgada en 2013, es un instrumento importante para superar la fragmentación del

[¹³] Bauer *et al.* (2020) y Martínez Turégano (2020).

mercado y mejorar la competencia durante el proceso de recuperación. Aunque ha sido objeto de una aplicación eficaz por parte de los órganos jurisdiccionales y las autoridades de competencia, se requiere una coordinación más estrecha y sostenida entre los distintos niveles de la Administración para que surta todos sus efectos. Las empresas saldrían también beneficiadas de un marco más sólido para la contratación pública.

Cohesión social y territorial

La crisis provocada por la COVID-19 podría deteriorar la cohesión social en un contexto de desigualdades de renta preexistentes y de alto riesgo de pobreza o exclusión social, especialmente entre los niños. Las elevadas tasas de desempleo, la segmentación del mercado laboral y la limitada capacidad de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) para reducir la pobreza dificultan la cohesión social en España. Las disparidades regionales más acusadas son las que reflejan los indicadores de empleo y de resultados sociales, en los que la mayoría de las Comunidades Autónomas se sitúan por debajo de la media de la UE.

Existe el riesgo de que las disparidades regionales aumenten tras la pandemia de COVID-19. El sector turístico se vio especialmente afectado por las restricciones de viaje y las medidas de confinamiento. Por ello, la actividad económica de las regiones donde una elevada proporción de los puestos de trabajo están relacionados con el turismo se ve desproporcionadamente afectada. Se trata, en particular, de las regiones del litoral mediterráneo, las Islas Baleares y las Islas Canarias (más de una cuarta parte de cuyos puestos de trabajo están vinculados al turismo); es probable, en cambio, que las regiones con una mayor proporción de sectores manufactureros y otros sectores de servicios se reactiven más fácilmente después de los confinamientos.

La falta de oportunidades y la búsqueda de mejores condiciones de vida son la causa principal de la despoblación de las zonas rurales. La superación del reto demográfico que supone la brecha urbano-rural debe integrarse en la formulación de políticas con el fin de mejorar el entorno empresarial, el acceso a servicios públicos básicos de salud, educación y ocio social, el acceso a la conectividad y las competencias digitales, la innovación y la tecnología, y las infraestructuras de transporte. Todo esto supondría unas mejores condiciones para la creación de empresas en las zonas rurales, así como para la diversificación económica y la generación de puestos de trabajo en ellas.

Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social

La pandemia de COVID-19 ha destapado carencias estructurales en el sistema sanitario español. El aumento rápido y sin precedentes de la demanda de cuidados intensivos no tardó en llevar el sistema sanitario a un punto casi crítico y situó al personal sanitario al límite de su capacidad, poniendo de manifiesto la escasez de personal y las precarias condiciones de trabajo. Desde una perspectiva regional, la crisis puso de manifiesto desigualdades en cuanto a las capacidades para hacer frente a esta sacudida. Los mecanismos de coordinación entre las Comunidades Autónomas, entre el sistema de sanidad y el de cuidados de larga duración, y entre los distintos niveles de gobierno han mostrado deficiencias. Es fundamental dotarse de un sistema sanitario más resiliente para controlar mejor los posibles brotes de enfermedades en el futuro. Es preciso prestar atención a la modernización de la atención primaria, la escasez de personal sanitario, las medidas de prevención y fomento de la salud, la integración

de la asistencia sanitaria y la asistencia social y el despliegue de herramientas de salud electrónicas. El sistema sanitario debe, además, adaptarse a las necesidades de una población que está envejeciendo, puesto que casi el 60 % de los españoles de 65 años y más tiene al menos una enfermedad crónica, casi el 40 % de ellos ha señalado síntomas de depresión y más del 20 % sufre algún tipo de limitación en sus actividades diarias.

Las medidas adoptadas por las autoridades para apoyar a las empresas y los hogares han contribuido a mitigar el impacto de la crisis en el sector bancario. El sector bancario gozaba de relativamente buena salud en el momento en el que se declaró la crisis de la COVID-19, con una calidad de los activos, una capitalización y una situación de liquidez comparativamente buenas. Las medidas de ayuda a los prestatarios (es decir, las moratorias para créditos legislativos y las moratorias voluntarias concedidas por los bancos) y los sistemas de aval público han evitado el deterioro de la calidad de los activos y facilitado el flujo de crédito a la economía. La actividad crediticia se ha visto respaldada, principalmente, por la expansión de los préstamos a las sociedades no financieras, avalados por garantías del Estado. La capitalización del sector bancario mejoró marginalmente gracias a las medidas de alivio de supervisión y regulación adoptadas desde el inicio de la pandemia. Si bien no se esperan grandes efectos abruptos cuando lleguen a su total vencimiento las moratorias de los préstamos, es probable que se aprecie un deterioro más acusado de la calidad de los activos una vez se eliminen gradualmente las medidas de apoyo. Debido al aumento de las provisiones por pérdidas crediticias y a las medidas puntuales adoptadas por varios bancos, la rentabilidad del sector bancario se ha mantenido bajo presión. La consolidación del sector bancario ha proseguido a pesar de las difíciles condiciones de funcionamiento de los bancos.

Las medidas de emergencia, unidas al sistema tributario y de prestaciones existente, han desempeñado un importante papel a la hora de amortiguar el efecto de la desaceleración económica en 2020. Las caídas de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas de los hogares han quedado mitigadas en gran medida por los ERTE y otras medidas de emergencia adoptadas para proteger las rentas, así como por el sistema tributario y de prestaciones preexistente. ^[14] El régimen nacional de renta mínima introducido en 2020 también ha actuado como red de seguridad social y encierra el potencial de superar la fragmentación de los sistemas anteriores. De tal modo, los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales han limitado el aumento de la desigualdad de renta y el riesgo de pobreza.

La mejora del funcionamiento del marco fiscal es esencial para garantizar un uso eficiente de la inversión a fin de robustecer la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de

^[14] Las conclusiones de los estudios de Almeida *et al.* (2020) y Christl *et al.* (2021), basadas en el modelo de Euromod, indican que el sistema tributario y de prestaciones español absorbió dos terceras partes de la sacudida en los ingresos, mientras que la mitad del efecto amortiguador procedió de los regímenes de compensación monetaria.

España realizó once revisiones de gastos en 2019 y 2020, que incluyeron también una evaluación de las ventajas fiscales existentes. Si se aplicasen íntegramente, podrían dar lugar a mejoras en la eficiencia y la eficacia del gasto público. También podría mejorarse la eficacia de la administración tributaria.

La mejora de la calidad del gasto público requeriría también reforzar el marco de contratación pública. España ya había tomado medidas para dar cumplimiento a la Directiva 2014/24/UE ^[15] con la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y la Oficina Nacional de Evaluación. La primera corresponde al organismo de ejecución contemplado en el artículo 83, apartado 1, de esa Directiva y tiene competencias para actuar en todo el territorio español, a través de su acción reguladora y de supervisión, contra las infracciones en materia de contratación pública. La segunda tiene el cometido de emitir informes obligatorios en los que se analice la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y servicios públicos antes de la aprobación de los proyectos (informes que constituyen la base para los procedimientos de licitación), tanto para el Gobierno central como para los Gobiernos locales, así como para los Gobiernos autonómicos que decidan adherirse a ella. Sin embargo, estos organismos de gobernanza aún no están completamente implantados ni son totalmente operativos, y la adopción de la estrategia nacional de contratación pública se ha retrasado. La eficacia de esta última dependerá fundamentalmente de los recursos que se asignen a su aplicación y del grado en que la asimilen todos los niveles de gobierno.

Políticas para la próxima generación —niños y jóvenes— incluidas las de educación y adquisición de capacidades.

España podría seguir mejorando la adecuación de su sistema educativo al mercado laboral. El presupuesto de educación como porcentaje del PIB se mantiene por debajo de la media de la UE; la inversión en educación ha disminuido en la última década. Las escuelas están bien equipadas con infraestructuras y herramientas digitales, pero las competencias digitales de los profesores no siempre están a la altura. El uso de medios digitales para la enseñanza sigue siendo limitado y las competencias digitales de los estudiantes han de mejorar. Uno de los aspectos que la crisis ha puesto de manifiesto es una marcada brecha socioeconómica en el acceso de los alumnos a la tecnología digital. A pesar de recientes mejoras, España sigue teniendo una de las tasas más altas de abandono prematuro de la educación y la formación en la UE (del 16 % en 2020), lo que contribuye a la elevada proporción de personas poco cualificadas dentro de la población en edad laboral y exacerba las desigualdades socioeconómicas preexistentes. Los niveles de competencias básicas no han mejorado significativamente y persisten importantes diferencias regionales.

España es uno de los países de la UE donde la inadecuación de las cualificaciones al mercado laboral es mayor. Escasean las competencias técnicas de medio a alto nivel y, en

[¹⁵] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/2020-01-01>.

particular, los especialistas en TIC. En paralelo, hay una infrautilización de las competencias, especialmente las de los titulados de educación superior. El asesoramiento y la orientación profesionales son fundamentales para reducir los desajustes de las cualificaciones. La brecha de género en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM) sigue siendo elevada. El índice relativamente bajo de matriculación en educación y formación profesional (EFP) agrava la escasez de cualificaciones técnicas medias y altas, incluidas las necesarias para la transición a una economía ecológica y digital. La tasa de participación en la educación para adultos es actualmente bajo, especialmente en el caso de las personas menos cualificadas, que representan una de las mayores proporciones de la población activa de la UE. El porcentaje de desempleados de larga duración en la población activa total es uno de los más altos de la UE. Los jóvenes españoles tienen la tasa de desempleo más elevada de la UE, y la proporción de ellos que «ni estudian, ni trabajan, ni se forman» sigue estando muy por encima de la media de la UE. Los servicios públicos de empleo y las actuales políticas activas de empleo no son lo suficientemente eficaces para mantener puestos de trabajo sostenibles ni para reciclar y perfeccionar las capacidades de la mano de obra.

El gasto social sigue orientado a las generaciones de mayor edad y la elevada tasa de pobreza infantil lastra la igualdad de oportunidades. El difícil contexto económico y social derivado de la pandemia exige un enfoque más equilibrado y tendente hacia la solidaridad intergeneracional en favor de las generaciones más jóvenes. Es probable que, pese a la introducción de un nuevo régimen de renta mínima en 2020, la crisis aumente el ya elevado nivel de pobreza y exclusión social. En un contexto de tasas de fertilidad muy bajas, las familias con hijos se hallan especialmente expuestas. Las transferencias sociales (excluidas las pensiones) inciden poco en la reducción de la pobreza infantil. En España, la ayuda a la renta para la infancia (una de las más bajas de la UE), se basa en gran medida en la reducción de la presión fiscal de las familias con hijos. Las familias de renta baja a media no tienen derecho a las prestaciones por hijos del país (cuyos criterios de concesión son objeto de comprobaciones muy estrictas), parcialmente integradas en el régimen de renta mínima a partir de 2021, y las deducciones fiscales presentan para ellas una ventaja limitada. La asistencia por desempleo destinada a los desempleados de larga duración y a quienes no pueden optar a los regímenes contributivos está actualmente dispersa en una multitud de regímenes, lo que se traduce en una baja cobertura y en una escasa activación efectiva.

2.3. Retos relacionados con la transición ecológica y digital

Dimensión ecológica

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debería contribuir a la transición ecológica, y al menos el 37 % de su dotación total ha de contribuir a los objetivos climáticos. Se espera que las medidas del Plan contribuyan a alcanzar el objetivo de neutralidad climática para 2050 y los objetivos energéticos y climáticos reforzados para 2030, teniendo en cuenta el PNEC. En particular, la contribución financiera para España permite concentrar anticipadamente las inversiones necesarias para alcanzar el objetivo climático de la UE, cuya ambición ha aumentado, de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 en comparación con 1990, avanzando hacia la neutralidad climática de la UE de aquí a 2050 según lo acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la Ley del Clima. También debe contribuir al cumplimiento de los objetivos medioambientales en materia de residuos, control de la

contaminación, movilidad sostenible, protección y restauración de la biodiversidad, recursos marinos e hídricos, y apoyar la transición a sistemas alimentarios sostenibles, así como a una economía circular, garantizando al mismo tiempo que nadie se quede atrás.

Agua, residuos y biodiversidad

A pesar de algunos avances, la gestión del agua sigue planteando numerosos retos en España. Estos retos afectan a la gobernanza del agua, la política de precios y la rehabilitación de las masas de agua. Una forma de promover una utilización más eficiente del agua, especialmente en el sector agrícola, sería aplicar una política de precios adecuada para recuperar los costes de los servicios en todas las demarcaciones hidrográficas. Para mejorar la gestión de agua, se necesitan nuevas inversiones en infraestructuras, como la recogida y la depuración de aguas residuales, la reducción de las fugas en las redes de abastecimiento y la mejora del suministro. A pesar de las medidas adoptadas en el marco de los planes hidrológicos de cuenca, la calidad global de las aguas subterráneas se ha deteriorado sustancialmente en los últimos años, por lo que es preciso reducir el excedente de nitrógeno y fósforo generado por las actividades agrarias. Pese a los esfuerzos realizados para modernizar los sistemas de riego, la presión sobre el agua disponible requiere una atención especial y es preciso seguir progresando. España debería aprovechar en mayor medida el potencial de reutilización del agua.

A pesar de los avances en la transición hacia la economía circular, la gestión de los residuos sigue siendo un reto, si bien existen importantes diferencias entre Comunidades Autónomas. La cantidad de residuos vertidos, que sigue siendo considerable, impide avanzar más rápido hacia la implantación de la economía circular. España es uno de los países que no alcanzó el objetivo de la UE de reciclar el 50 % de los residuos municipales en 2020 (la tasa global de reciclado fue del 35 % en 2019). La UE ha fijado para la próxima década objetivos todavía más ambiciosos que incluyen el reciclado del 55 % de los residuos municipales de aquí a 2025. Por lo tanto, es necesario redoblar los esfuerzos para aumentar la prevención, la minimización, la clasificación, la reutilización y el reciclado de los residuos, evitando así que sean depositados en vertederos o incinerados. El apoyo a las innovaciones y los modelos de negocio de la economía circular podría dar un mayor impulso a la economía circular en España.

España alberga una gran biodiversidad. Aproximadamente el 27 % del territorio español está cubierto por la red Natura 2000 (la media de la UE es del 18 %). Ello plantea importantes retos de conservación, gestión y recursos, pero también ofrece grandes oportunidades a la hora de preservar la biodiversidad, apoyar los servicios ecosistémicos y obtener resultados positivos desde una perspectiva socioeconómica. España podría seguir capitalizando la riqueza de su capital natural para promover el crecimiento ecológico y la creación de empleo, por ejemplo mediante formas de turismo más sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Emisiones de GEI y calidad del aire

La emisión de varios contaminantes atmosféricos ha disminuido a lo largo de las últimas décadas en España. Sin embargo, la forma de garantizar un buen nivel de calidad del aire sigue siendo motivo de preocupación, principalmente en lo que respecta a las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂). Concretamente, el transporte particular convencional agrava los

problemas de calidad del aire y congestión del tráfico en las principales áreas metropolitanas, es decir, Madrid y Barcelona, lo que genera costes sanitarios, sociales y económicos que podrían evitarse o minimizarse.

Los objetivos climáticos actuales de España son reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 23 % de aquí a 2023 (en comparación con 2005) y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. España ha rebasado su objetivo de reducción de las emisiones de GEI para 2020 en sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE). En esos sectores, las emisiones de GEI se han reducido en un 14 %, porcentaje muy superior al objetivo nacional vinculante del 10 % para 2020 con arreglo al Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE). ^[16] No obstante, a falta de nuevas medidas, se prevé que a España le faltarán 10 puntos porcentuales para cumplir su actual objetivo de reducción de las emisiones de GEI, a saber, en un 26 % en comparación con 2005. Ese resultado podría evitarse si se aplicasen las medidas descritas en el PNEC. En ese supuesto, el actual objetivo del RRE para 2030 se superaría en 13 puntos porcentuales.

El transporte es el sector en el que más siguen creciendo las emisiones de GEI. El sector del transporte generó el 26 % de las emisiones de GEI en 2017. Las medidas de transporte descritas en el PNEC de 2019, que incluyen la promoción de un cambio modal, son esenciales para que España alcance sus objetivos de reducción de las emisiones de GEI. Las medidas del PNEC conducirían a una reducción de una tercera parte de las emisiones de GEI procedentes del transporte. Por consiguiente, para garantizar la consecución de sus objetivos de reducción de las emisiones de GEI, España debe aplicar el PNEC, en particular en lo que se refiere a las medidas propuestas para el sector del transporte.

Cambio climático

España es uno de los Estados miembros más expuestos a los efectos adversos del cambio climático. Anticipar y gestionar los efectos adversos del cambio climático, como las inundaciones, la erosión costera, las sequías, las olas de calor, la reducción de los recursos hídricos, la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas naturales y los incendios forestales es un reto fundamental. Se prevé que estos riesgos naturales sean aún más frecuentes y extremos en el futuro. España requiere, por lo tanto, medidas de prevención y preparación ante los riesgos y de adaptación al cambio climático, así como soluciones basadas en la naturaleza. Es también necesario seguir apoyando las prácticas agrícolas y forestales beneficiosas para la biodiversidad y la resiliencia de los ecosistemas, entre las que se incluyen la agricultura ecológica, el fomento de un uso sostenible de los plaguicidas, la regeneración de los sistemas

^[16] Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156, de 19.6.2018, p. 26).

silvopastorales, la prevención y la gestión de los incendios forestales y la promoción de la agrosilvicultura.

Energías renovables

España aspira a contribuir al actual objetivo de la UE en materia de energías renovables para 2030 alcanzando el 42 % de energías renovables en el consumo final bruto de energía para esa fecha. Esta ambición es superior a la cuota requerida del 32 % de energías renovables en el consumo final bruto de energía resultante de la fórmula del anexo II del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. ^[17] La mayor cuota de energías renovables se atribuye al sector de la electricidad. Para alcanzar el objetivo fijado, España debe centrarse en seguir desarrollando la electricidad procedente de fuentes renovables (por ejemplo, energía eólica marina o energía solar), fomentar el hidrógeno renovable y apoyar la integración sectorial de la energía renovable. También es necesario promover el uso de sistemas de calefacción y refrigeración renovables. La plena aplicación del PNEC permitiría a España lograr un aumento sustancial de las energías renovables con vistas a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. Una reflexión más profunda sobre la mejora de la integración del sistema energético podría, además, contribuir a que este aumento fuera acompañado de una mejor relación coste-eficacia. Mientras aumenta la proporción de fuentes de energía renovables, España debe tener plenamente en cuenta el impacto de los combustibles renovables en la calidad del aire.

Eficiencia energética

El fomento de la rehabilitación energética de los edificios sigue suponiendo un reto, pero podría acelerar el ahorro de energía y contribuir a la recuperación económica. En el contexto de la llamada «Oleada de Renovación», España tiene margen para redoblar sus esfuerzos de mejora del rendimiento energético del parque inmobiliario existente, a fin de luchar contra la pobreza energética. Estas medidas garantizarían la consecución de la contribución nacional a la eficiencia energética y el objetivo de ahorro energético acumulado. Se calcula que, con un índice de renovación anual medio del 2,6 % a un nivel óptimo de costes, el potencial de ahorro de energía primaria en España sería de aproximadamente 108 TWh de aquí a 2050. Se espera que durante el período 2021-2050, esta evolución genere más de 7 millones de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo. ^[18] En el PNEC, España ha previsto una serie de acciones específicas en materia de eficiencia energética para edificios, entre las que se incluye la renovación de i) 1 200 000 edificios residenciales de aquí

^[17] Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, DO L 328 de 21.12.2018, p. 1 (en lo sucesivo, el «Reglamento de gobernanza»).

^[18] Zangheri *et al.*, 2020.

a 2030, y ii) los sistemas de calefacción y refrigeración de 300 000 edificios residenciales por término medio al año.

Interconectores de electricidad

La cooperación permanente con Francia y Portugal es un factor clave para promover el mercado interior de la energía y garantizar la seguridad energética, en particular mediante el apoyo de las interconexiones transfronterizas e interregionales. El PNEC fija unos objetivos del 10 % de capacidad de interconexión energética para 2020 y del 15 % para 2030. Estos objetivos resaltan la necesidad de ejecutar proyectos de infraestructuras fundamentales, en particular los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIECE) planificados, así como varios proyectos de refuerzo de la red que son necesarios para seguir integrando la capacidad de energías renovables. España debe seguir aumentando su nivel de capacidad de interconexión energética para alcanzar el objetivo de 2030.

La siguiente tabla presenta una síntesis de los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones de España conforme al Reglamento de gobernanza:

Cuadro 2.3.1: Síntesis de los objetivos y las contribuciones de España con arreglo al Reglamento (UE) 2018/1999

Objetivos y contribuciones nacionales	Últimos datos disponibles	2020	2030	Evaluación del nivel de ambición para 2030
Objetivo vinculante de emisiones de gases de efecto invernadero, en comparación con 2005, conforme al Reglamento de reparto del esfuerzo (%)	- 14 %	- 10%	- 26%	Como en el RRE. El objetivo total de GEI implica -39 %
Objetivo/contribución nacional para las energías renovables: Cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía (%)	18,4 % (2019)	20 %	42 %	Suficientemente ambicioso (el resultado de la fórmula sobre energía de fuentes renovables es un 32 %)
Contribución nacional a la eficiencia energética:				
Consumo de energía primaria (Mtep)	120,8 (2019)	123,4	98,5	Suficiente
Consumo de energía final (Mtep)	86,3 (2019)	87,23	73,6	Suficiente
Nivel de interconectividad eléctrica (%)	6,5 %	10 %	15 %	No aplicable

Fuentes: Evaluación del plan nacional definitivo de energía y clima de España, SWD (2020) 908 final; Eurostat, cuando se indican datos para años específicos.

Dimensión digital^[19]

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debería contribuir a la transición digital, y al menos el 20 % de su dotación total ha de contribuir a los objetivos digitales. Las medidas del Plan deben contribuir, entre otros objetivos, a la transformación digital de los sectores económico y social (incluida la Administración pública, los servicios públicos y los sistemas de justicia y de salud). Las medidas del Plan no solo deben aspirar a mejorar la competitividad, sino también la resiliencia, la agilidad y la seguridad de las empresas y los agentes públicos, sin dejar de asegurar la inclusión.

España obtiene unos resultados intermedios en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de la Comisión Europea para 2020. Según el DESI, el principal déficit

^[19] Las cifras presentadas en estas subsecciones proceden del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de la Comisión Europea para 2020, salvo que se especifique lo contrario.

está en el capital humano. Las inversiones que permiten que los alumnos y los centros docentes puedan celebrar clases virtuales adquirieron una enorme importancia durante la crisis de la COVID-19. En 2019, el 43 % de la población española carecía de competencias digitales básicas. Para aumentar la resiliencia, España debería seguir promoviendo la digitalización de las empresas, incluidas las pymes, las microempresas y los trabajadores autónomos, para ayudarles en la transición hacia la digitalización de los procesos productivos y los canales de distribución (potenciando el comercio electrónico). Las empresas españolas también podrían aumentar su productividad y su competitividad mejorando sus competencias de gestión.

La puntuación general de España en materia de conectividad ha seguido mejorando, pero el país sigue ocupando el quinto puesto en el DESI 2020. Obtiene resultados especialmente buenos en lo que respecta a la cobertura de la red VHCN (red de muy alta capacidad). El despliegue de redes FTTP [*Fiber To the Premises*] sigue siendo una característica importante del mercado digital español, pues estas redes cubren el 84,9 % de los hogares, porcentaje superior a la media de la UE, que es del 42,5 %. A pesar de las importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, la cobertura FTTP rural en España llega al 59,5 % de los hogares, porcentaje considerablemente superior a los índices de cobertura FTTP tanto rural como total de la UE (21 % y 34 %, respectivamente). En junio de 2019, la SETID (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales) publicó un proyecto de propuesta para la gestión de las bandas de 700 MHz, 1,5 GHz y 26 MHz, en el que se consultaron aspectos generales de las subastas. Tras el retraso provocado por la pandemia de COVID-19, el pliego de condiciones y la convocatoria de la subasta para la banda de 700MHz se publicaron el 31 de mayo de 2021. España bajó cuatro posiciones (del 6.º al 10.º lugar) en el indicador de preparación 5G, ya que no ha asignado espectro adicional en las bandas pioneras 5G.

Según el *European Index of Digital Entrepreneurship Systems* (EIDES) (Índice Europeo de Emprendimiento Digital) [²⁰], que compara las condiciones marco para las empresas emergentes y las jóvenes empresas en expansión del sector digital en Europa, esas condiciones mejoraron considerablemente para las empresas españolas de ese tipo entre 2018 y 2020. Como consecuencia de esa evolución, España pasó de la categoría de *catchers-up* («recuperadores») al grupo de *followers* («seguidores»). Las fortalezas relativas del ecosistema español de innovación digital incluyen el acceso a la financiación y a la creación de redes y el apoyo. Entre las debilidades del ecosistema español de innovación digital figuran la cultura y las instituciones informales, así como la regulación y la fiscalidad.

El nivel de inversiones en capital riesgo e inteligencia artificial en España refleja las mejoras de las condiciones marco para las empresas emergentes y en expansión en España. Entre 2014 y 2019, las inversiones en capital riesgo prácticamente se triplicaron, pasando de unos 500 millones EUR en 2014 a casi 1 500 millones EUR en 2019. Con un

[²⁰] <https://ec.europa.eu/jrc/en/EIDES>.

nivel de inversiones en inteligencia artificial entre 16,3 y 18 EUR per cápita, España se sitúa por encima de la media de la UE. No obstante, con un 0,06 % del PIB en 2020 (frente al 0,16 % de EU-27), la financiación de capital riesgo regresó a los niveles de 2017, es decir, sigue infradesarrollada. ^[21]

Sigue siendo preciso colmar la amplia brecha digital entre las zonas urbanas y rurales.

En general, la conectividad es buena, pero la cobertura de acceso a banda ancha de nueva generación en las zonas rurales es solamente del 58,7 % (2019), frente a casi el 92 % a nivel nacional. Una mejor cobertura facilitaría la transición digital del sector agrícola español, ya que permitiría intensificar los esfuerzos de adquisición de competencias digitales en las zonas rurales y explotar las tecnologías digitales para supervisar mejor y optimizar los procesos de producción agraria.

España ocupa el 16.º puesto de la UE en cuanto al capital digital humano en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de 2020, escalando posiciones en la clasificación desde el año anterior.

El nivel de competencias digitales básicas se sitúa en torno a la media de la UE. El 43 % de las personas de edades comprendidas entre los 16 y los 74 años carece de competencias digitales básicas (frente a la media del 42 % de la UE). La proporción de especialistas en TIC en el empleo total ha aumentado y se aproxima ahora a la media de la UE (3,8 % frente a la media del 3,9 % de la UE). La proporción de graduados en TIC en España también ha aumentado y representa ahora el 4 % del total de titulados. El porcentaje de mujeres especialistas en TIC se mantiene estancado en tan solo el 1,1 % del empleo femenino total. En 2019, España firmó la Declaración Europea para impulsar la participación de las mujeres en el sector digital.

Por lo que respecta a la oferta de competencias digitales avanzadas en la educación superior, España ocupa una posición intermedia.

España ofrece una proporción superior a la media de la UE de programas de máster en los que se imparte informática de alto rendimiento (1,28 % frente al 1,20 % en la UE), y ciencia de datos (4,88 % frente al 4,61 % en la UE). Sin embargo, el índice de penetración es inferior al de la UE en el caso de la inteligencia artificial (3,44 % frente al 3,93 %) y la ciberseguridad (1,52 % frente al 1,86 %). ^[22]

Las medidas de confinamiento pueden explicar el aumento del uso de los servicios de internet en España en 2020, con resultados superiores a la media de la UE.

Al igual que sus conciudadanos europeos, los españoles se muestran entusiastas a la hora de llevar a cabo una serie de actividades en línea, como la realización de videollamadas, la lectura de noticias en medios digitales o el uso de redes sociales. En comparación con la media de la UE, las actividades más destacadas son la asistencia a cursos en línea y el consumo de música, vídeos y juegos en línea.

^[21] Benedetti Fasil *et al*, 2021.

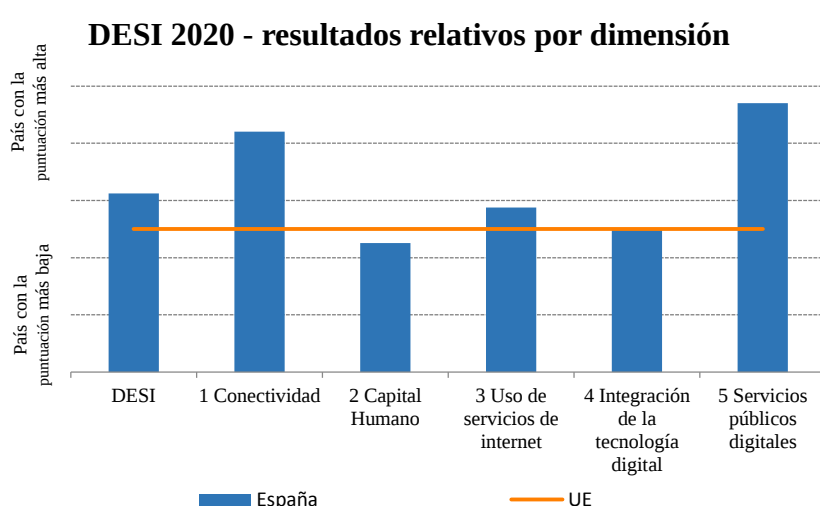
^[22] Righi *et al.*, 2020.

En cuanto a la integración de la tecnología digital, España ocupa el 13.º puesto de la UE en el DESI 2020. La medida en que las empresas españolas aprovechan las oportunidades que brindan las tecnologías digitales se ajusta a la media de la UE, ya que el 43 % de ellas disponen de un sistema electrónico de intercambio de información (frente a la media del 34 % de la UE), y el 9 % de ellas accede al análisis de macrodatos (14 % en la UE). Casi una tercera parte de las empresas cuenta con al menos dos cuentas en redes sociales para promocionar sus productos y servicios; el 22 % de las empresas utilizan la nube (el 26 % en la UE). Por último, el 24 % de las pymes efectúan ventas en línea (porcentaje ligeramente por encima de la media de la UE, del 17 %), aunque solo el 7 % del total de estas empresas realizan ventas a otros países de la UE, y solo el 10 % del volumen de negocios procede de las ventas en línea.

La adopción de nuevas tecnologías digitales aportará beneficios en muchos sectores de la economía española. España podría extraer un gran provecho de la transformación digital si todas las pymes y microempresas adoptasen el uso de nuevas tecnologías en sus actividades de negocios. Según el DESI 2020, las medidas para incluir la digitalización y adoptar la IA y otras tecnologías emergentes pueden potenciar la capacidad de innovación de la economía española, impulsadas por las pyme.

España ocupa el 2.º puesto de la UE en cuanto a servicios públicos digitales en el DESI 2020, muy por encima de la media de la UE. España subió dos puestos en la clasificación de 2020 en comparación con el año anterior. Este es el capítulo en el que el país obtiene mejores resultados. Los indicadores muestran un alto nivel de interacción en línea entre las autoridades públicas, los ciudadanos y las empresas. España obtiene excelentes resultados en el indicador de datos abiertos, con un 94 % de la puntuación máxima. El 82 % de los usuarios españoles de internet —6 puntos porcentuales más que el año anterior— interactúan de forma activa con los servicios de administración electrónica.

Gráfico 2.3.2: Resultados de España en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI 2020)



Nota: Los datos agregados de la UE corresponden a EU-28, con arreglo al informe DESI de 2020.

Recuadro 2.3.3: Avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cuatro dimensiones que sustentan la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible

En este gráfico, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se presentan agrupados junto al principio rector de la Comisión para la sostenibilidad competitiva establecido en la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021 con el que están más estrechamente vinculados. Es preciso observar, no obstante, que la mayor parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuyen, en diverso grado, a varios principios rectores.



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han integrado en el Semestre Europeo desde el ciclo de 2020. Esta integración representa un firme compromiso con la sostenibilidad en coordinación con las políticas económicas y de empleo de la UE. En esta sección se presentan los resultados de España en relación con los ODS, con especial detenimiento en las cuatro dimensiones que sustentan la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible para 2021, y en relación con su pertinencia para el PRTR (transición ecológica, equidad, transición digital y productividad y estabilidad macroeconómica), señalándose además los ámbitos en los que la introducción de reformas en consonancia con los objetivos del Mecanismo podría acelerar los progresos hacia la consecución de los ODS.

Transición ecológica

España ha avanzado en casi todos los ODS relacionados con la transición ecológica. Se han registrado especiales avances en cuanto al ODS 13, «Acción por el clima», ya que

España ha reducido la intensidad de sus emisiones de GEI procedentes del consumo de energía en un 17 % entre 2000 y 2018, por encima de la media del 15 % de la UE. Esos avances se reflejan también en el aumento, hasta el 18,4 %, de la cuota de energías renovables en el consumo final bruto en 2019. España obtiene también buenos resultados en relación con el ODS 14 «Vida submarina»: el porcentaje de zonas de baño costeras con un agua de calidad excelente aumentó en España del 87 % en 2013 a más del 93 % en 2019, por encima de la media de la UE, que, en el último año citado, era del 88 %. También se ha progresado hacia el ODS 7, «Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos», respecto del que España aumentó su cuota de energía renovable en el consumo final bruto de energía del 15 % en 2013 al 18 % en 2019. Dicho esto, España seguía en 2019 por debajo de la media de la UE, del 20 %. En cuanto al ODS 11, «Ciudades y comunidades sostenibles», España ha aumentado ligeramente su tasa de reciclaje de residuos municipales, pasando del 32,5 % en 2013 al 35 % en 2019, pero sigue estando muy por debajo de la media de la UE, que es superior al 47 %.

Equidad

Antes de la pandemia, España había realizado avances moderados en casi todos los ODS relacionados con la equidad. Se han registrado buenos progresos en el ODS 5 «Igualdad de género» con la reducción de la brecha retributiva de género en 3 puntos porcentuales entre 2014 y 2020, o sea, a un ritmo significativamente más rápido que la media de la UE, y eso que el nivel de partida era ya inferior a la media de la UE. La participación en la educación infantil de los niños de edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolaridad obligatoria aumentó del 97,1 % en 2014 al 97,8 % en 2019, situándose por encima de la media de la UE (ODS 4: «Educación de calidad»). En cuanto al ODS 10 «Reducción de las desigualdades», España ha reducido su desigualdad de renta más deprisa que la media de la UE (de 6,81 en 2014 a 5,94 en 2019), pero en 2019 esa desigualdad permanecía por encima de la media de la UE (4,99). Del mismo modo, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ODS 1 «Fin de la pobreza») disminuyó, pasando del 29,2 % en 2014 al 25,3 % en 2019, pero se mantuvo bastante por encima de la media de la UE (20,9 %). Esta disminución se debió principalmente al descenso de la proporción de personas que viven en hogares de intensidad laboral nula o muy baja, que pasó del 17,1 % en 2014 al 10,8 % en 2019, aunque esa cifra se mantiene considerablemente por encima de la media de la UE (8,3 %).

A pesar de las mejoras, algunos de estos indicadores se encuentran actualmente entre los más altos de la UE, como el porcentaje de abandono escolar prematuro (16 % en España frente a una media del 10,1 % en la UE), la pobreza «en el empleo» (12,7 % frente al 9 % en 2019) y las personas en riesgo de pobreza (20,7 % frente al 16,5 % en 2019).

Transición digital y productividad

En lo que respecta a la transición digital y la productividad, también se observan avances en la mayoría de los ODS, aunque los resultados en cuanto a algunos de ellos siguen siendo inferiores a los de la UE. Por lo que respecta al ODS 4, «Educación de calidad», España ha avanzado mucho en cuanto la reducción del porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación, hasta situarlo por debajo del 20 %. En el ODS 8, «Trabajo decente y crecimiento económico», España también ha avanzado, logrando reducir la proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación («ninis») del

19,4 % en 2015 al 17,3 % en 2020, y aumentar la tasa de empleo del 62 % en 2015 al 65,7 % en 2020, aunque la mayor parte de estos avances se produjeron hasta 2019, antes de la crisis. A pesar de los progresos realizados, España sigue obteniendo resultados claramente por debajo de la media de la UE en el caso de los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, los «ninis» y la tasa de empleo. En relación con el ODS 9, «Industria, innovación e infraestructura», España aumentó ligeramente el porcentaje del PIB invertido en I+D, aunque la cifra se mantiene muy por debajo de la media de la UE, del 2 %. Del mismo modo, España incrementó ligeramente el porcentaje de personal empleado en I+D durante el mismo período, aunque esa cifra siguió claramente por debajo de la media de la UE.

Estabilidad macroeconómica

Debido al impacto de la crisis de la COVID, el PIB real per cápita en España fue más bajo en 2020 que en 2015 (ODS 8 «Trabajo decente y crecimiento económico»). Este dato se refleja en el rápido aumento de la ratio deuda pública/PIB, que pasó del 99,3 % en 2015 al 120 % en 2020, alcanzando niveles claramente superiores a la media de la UE (90,7 % en 2020). Las inversiones, en porcentaje del PIB, aumentaron hasta cerca del 20 % en 2019 — aunque siguen siendo inferiores a la media de la UE—, pero la productividad global de los recursos, medida en euros por kilogramo, aumentó considerablemente entre 2014 y 2019, de 2,65 a 2,8, y es claramente superior a la media de la UE (2,09 en 2019).

3. OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y GOBERNANZA DEL PLAN

3.1. Estrategia global del Plan

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España («el Plan») se concibe como una hoja de ruta para la recuperación y la modernización de la economía española tras la crisis de la COVID-19. El Plan amplía el alcance del programa de reformas estructurales puesto en marcha por el Gobierno español en la Agenda 2019 para el Cambio. Tiene un triple objetivo: i) servir de palanca anticíclica para dar impulso a la economía a corto plazo, ii) sustentar la amplia transformación estructural de la economía y iii) encauzar la transformación hacia un modelo de crecimiento más sostenible y resiliente.

El Plan implicará un volumen significativo de inversión pública y privada en los próximos años. Su objetivo es movilizar ayudas no reembolsables por valor de 9 500 millones EUR, concentradas principalmente en los tres primeros años (2021-2023) a fin de maximizar su efecto en la rápida reconstrucción de la economía.

El Plan se estructura en torno a cuatro ejes transversales situados desde el principio en el centro de la estrategia de política económica: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial. Las diez políticas palanca del Plan, dirigidas a impulsar la actividad y el empleo para la modernización de la economía y la sociedad en España, son las siguientes: i) agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación rural y desarrollo de la agricultura; ii) infraestructuras y ecosistemas resilientes; iii) transición energética justa e inclusiva; iv) una Administración para el siglo XXI; v) modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora; vi) pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud; vii) educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; viii) nueva economía de los cuidados y políticas de

empleo; ix) impulso de la industria de la cultura y el deporte; x) modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible. Estas diez políticas palanca se declinan en los treinta componentes del Plan. De aquí en lo sucesivo, los componentes del Plan se denominarán según lo indicado en el cuadro 3.1 siguiente (nota: estas denominaciones son versiones abreviadas de los títulos completos utilizados por España en el PRTR).

Cuadro 3.1: Visión sintética del Plan: componentes y costes estimados

Política palanca:	Componente (nombre abreviado)	Costes estimados (EUR m)
01. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	01. Movilidad urbana sostenible	6 536
	02. Regeneración	6 820
	03. Sistema agroalimentario y pesquero	1 051
02. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	04. Ecosistemas y biodiversidad	1 642
	05. Litoral y recursos hídricos	2 091
	06. Movilidad sostenible de larga distancia	6 667
03. Transición energética justa e inclusiva	07. Energías renovables	3 165
	08. Infraestructura eléctrica	1 365
	09. Hidrógeno	1 555
	10. Transición justa	300
04. Una Administración para el siglo XXI	11. Administraciones públicas	4 239
05. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	12. Política industrial	3 782
	13. Impulso a la pyme	4 894
	14. Turismo	3 400
	15. Conectividad digital	3 999
06. Pacto por la ciencia y la innovación Ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	16. Inteligencia artificial	500
	17. Ciencia, tecnología e innovación	3 457
	18. Reforma del sistema de salud	1 069
07. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	19. Competencias digitales	3 593
	20. Formación profesional	2 076
	21. Educación	1 648
08. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	22. Economía de los cuidados, igualdad e inclusión	2 492
	23. Mercado de trabajo	2 363
09. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	24. Sector cultural	325
	25. Sector audiovisual	200
	26. Sector del deporte	300
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	27. Prevención del fraude fiscal	-
	28. Sistema impositivo	-
	29. Eficacia del gasto público	-
	30. Reforma del sistema de pensiones	-
TOTAL		69 528^[23]

[²³] Este importe supera marginalmente la asignación total del Plan de 69 512 589 611 EUR. La asignación total del Plan corresponde a la contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable puesta a disposición de España, una vez deducida la cuota correspondiente a este país de los gastos del artículo 6, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241, calculada conforme a la metodología del artículo 11 de ese Reglamento.

La primera política palanca contiene medidas para facilitar la agenda urbana y rural de España [componentes 1 (Movilidad urbana sostenible), 2 (Rehabilitación) y 3 (Sistema agroalimentario y pesquero)]. Incluye medidas para fomentar la rehabilitación energética de edificios, incluida la vivienda social, y para promover la movilidad sostenible en las zonas urbanas y metropolitanas. La pandemia de COVID-19 ha puesto también de relieve la importancia de un sistema agroalimentario sólido y enmarcado por las normas medioambientales más rigurosas, objetivo que las medidas del componente tratan de afianzar, impulsando al mismo tiempo su transformación medioambiental y digital.

La segunda política palanca se centra en la resiliencia de los ecosistemas y las infraestructuras. Se presta aquí atención al capital natural de España (biodiversidad, litoral y recursos hídricos) con vistas a reforzar las soluciones basadas en la naturaleza para adaptarse al cambio climático [componentes 4 (Ecosistemas y biodiversidad) y 5 (Litoral y recursos hídricos)]. Por lo que respecta a las infraestructuras, se espera que el Plan apoye también la logística y la intermodalidad y fomente el desarrollo de la red ferroviaria europea, así como la digitalización y la sostenibilidad del transporte de mercancías, a través de las medidas del componente 6 (Movilidad sostenible de larga distancia). Esto permitirá movilizar grandes volúmenes de inversión y tendrá un impacto estructural en la sociedad y la economía.

La tercera política palanca tiene por objeto fomentar un sector energético descarbonizado, competitivo y eficiente [componentes 7 (Energías renovables), 8 (Infraestructura eléctrica), 9 (Hidrógeno) y 10 (Transición justa)]. Su objetivo es encauzar el potencial de energías renovables de España y las cadenas de valor existentes que pueden incidir en la competitividad. También debe promover el desarrollo de sectores de rápido crecimiento en España.

El objetivo de la cuarta política palanca es modernizar la Administración pública de España [componente 11 (Administraciones públicas)]. Sus objetivos esenciales son la modernización de los procesos administrativos —a través, en particular, de la digitalización de la Administración— y la transición energética de sus infraestructuras y su parque público. También se han incluido medidas para fortalecer el marco de contratación pública y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como la introducción de una evaluación *ex ante* de las políticas públicas. Por último, también introduce medidas para mejorar el proceso de contratación de funcionarios y reducir la proporción de trabajadores temporales en el sector público.

La quinta política palanca debería contribuir a la modernización del ecosistema industria-servicios de España [(componentes 12 (Política industrial), 13 (Impulso a la pyme), 14 (Turismo) y 15 (Conectividad digital)]. Tratará de acelerar la digitalización y la transición energética de la industria en España, a través, entre otros medios, de proyectos estratégicos que afecten a toda la cadena de valor en determinados sectores. Algunas de las acciones abonarán el terreno para que las empresas puedan participar potencialmente en PIICE. El objetivo es promover los servicios que se hallan en la vanguardia de la innovación, el desarrollo tecnológico y el primer desarrollo industrial en ámbitos clave como la infraestructura de nube de última generación y los servicios periféricos, la microelectrónica, las comunicaciones por satélite seguras y las baterías para la automoción. Dada su importancia en España, las pyme son objeto de diversas medidas de esta política palanca.

También se prevén medidas para mejorar el clima de negocios, de las que forma parte la creación de un sistema judicial más eficiente. Se hace especial hincapié en el impulso a la competitividad de las pymes. Se inscriben también en este ámbito de intervención las medidas de modernización de la industria turística.

La sexta política palanca se centra en general en la ciencia y la innovación, y, en particular, en algunos sectores estratégicos y determinantes, como la inteligencia artificial, y promueve reformas e inversiones en el sistema sanitario [(componentes 16 (Inteligencia artificial), 17 (Ciencia, tecnología e innovación) y 18 (Reforma del sistema de salud))]. Debería permitir que las empresas y los investigadores españoles participen más activamente en un sistema de investigación paneuropeo más fuerte. El impulso dado a la investigación y la innovación debería apuntalar y acelerar la modernización de los procesos productivos. En primer lugar, mediante la incorporación de las tecnologías existentes a la innovación incremental y el aumento de la competitividad y los activos inmateriales, pero también mediante la puesta en marcha de procesos de innovación con una perspectiva verdaderamente disruptiva. Las medidas también tienen por objeto aumentar la resiliencia del Sistema Nacional de Salud para asegurar una respuesta eficiente durante las crisis y afrontar los retos de carácter más sistémico que la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve.

La séptima política palanca pretende impulsar el talento y las capacidades a todos los niveles en España, con especial hincapié en las competencias digitales y en la educación y formación profesional (EFP), que son fundamentales para las transiciones ecológica y digital [(componentes 19 (Competencias digitales), 20 (Formación profesional) y 21 (Educación))]. También pretende fomentar la actividad en los ámbitos de la transferencia de capacidades y la formación.

La octava política palanca presenta propuestas para hacer frente a la elevada tasa de desempleo estructural y la segmentación entre trabajadores y para reducir la pobreza infantil [componentes 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) y 23 (Mercado de trabajo)]. Estas medidas pretenden abordar la dualidad y reducir los ajustes que tratan de resolver las situaciones económicas adversas mediante la destrucción de empleo, con el afán de preservar puestos de trabajo y de luchar contra la precariedad. La definición de sus pormenores se ha dejado explícitamente abierta, con el fin de que quede espacio para el acuerdo y el respaldo de los interlocutores sociales. La reforma del apoyo a la familia tiene por objeto mejorar la protección y la ayuda material (en efectivo y en especie) a los hogares, con el fin de reducir la pobreza infantil. Por último, otra reforma se destina a modernizar otras prestaciones sociales no contributivas para mejorar sus funciones de protección y activación.

La novena política palanca pretende impulsar el sector de la cultura, la producción audiovisual, los videojuegos y el deporte, que contribuyen de forma importante a la actividad económica y al bienestar y la salud de las personas [componentes 24 (Sector cultural), 25 (Sector audiovisual) y 26 (Sector del deporte)]. En estos ámbitos, se aprovechan las oportunidades que proporciona la digitalización.

Por último, la décima política palanca prevé una reforma general del sistema tributario con vistas a aumentar los ingresos y reducir los gastos en forma de reducciones fiscales. Su objetivo es recuperar la sostenibilidad fiscal y apoyar las inversiones puestas en marcha con la ayuda del MRR, aumentando al mismo tiempo la equidad del sistema, y promover la

fiscalidad medioambiental. También aspira a reformar el sistema de pensiones basándose en las recomendaciones del Pacto de Toledo, que gozan de un amplio consenso parlamentario [componentes 27 (Prevención del fraude fiscal), 28 (Reforma del sistema fiscal), 29 (Eficacia del gasto público) y 30 (Reforma del sistema de pensiones)].

El Plan contiene 102 reformas y 109 inversiones. Por lo que respecta al calendario, el Plan prevé que prácticamente todas las reformas se adoptarán y aplicarán en el período 2021-2023. Por lo que respecta a las inversiones, las correspondientes a cinco de los componentes se habrán entregado íntegramente al final de 2023; las correspondientes a los demás componentes con inversiones (21) se ejecutarán totalmente después de esa fecha.

3.2. Aspectos relativos a la ejecución del Plan

Coherencia con otros programas

El Plan de España justifica detalladamente su coherencia con los objetivos y prioridades de otras iniciativas, como el Plan Nacional de Reformas de España, la Agenda Digital Europea y el Plan Nacional de Energía y Clima. Aunque no presenta información sobre los planes de aplicación de la Garantía Juvenil, no hay indicación alguna que apunte a la posibilidad de incoherencias.

Por lo que se refiere al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, el Acuerdo de Asociación con España y los programas operativos que han de desarrollarse para la ejecución de los fondos estructurales se encuentran todavía en fases de preparación muy preliminares. Según establece el PRTR, su estructura debe complementar los proyectos apoyados por el MRR para optimizar el uso de todos los fondos europeos asignados a España. Esto resulta especialmente pertinente en aquellos ámbitos donde las inversiones que se activen con el apoyo del MRR puedan beneficiarse, en una fase posterior, de la ayuda del FEDER y del FSE+ con el fin de garantizar su repercusión a largo plazo, como la creación de nuevas plazas de EFP o de educación infantil. Por último, el Plan indica que la mayoría de Comunidades Autónomas han preparado o actualizado sus propios planes estratégicos de inversión, que, en líneas generales, se ajustan a los 30 componentes del PRTR. España no utilizará fondos del MRR para la concesión de ayuda en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico, ni como contribución a su compartimento nacional en el programa InvestEU.

Coherencia con los retos y prioridades determinados en las recomendaciones más recientes para la zona del euro

El Plan de España se ajusta a la Recomendación de la Comisión para una Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que establecerá el marco general de las políticas de los Estados miembros y sus respectivos planes de recuperación y resiliencia^[24].

- En relación con la recomendación n.º 1, garantizar una orientación de las medidas que apoye la recuperación, se espera que las medidas del PRTR sigan mitigando el impacto de la crisis y activando la recuperación. A medio plazo, el compromiso de apoyar la inversión y restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas se materializará, sobre todo, a través de las medidas del componente 28 (Reforma del sistema fiscal) y 29 (Eficacia del gasto público), cuyos objetivos respectivos son reforzar el sistema tributario y aumentar la eficiencia del gasto público. La modernización de la contratación pública prevista en el componente 11

[²⁴] A la espera de su adopción definitiva por el Consejo, tras su refrendo por el Consejo Europeo. El texto acordado por el Eurogrupo el 16 de diciembre de 2020 está disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>.

(Administraciones públicas) del Plan también puede desempeñar algún papel a este respecto.

- Con respecto a la recomendación n.º 2, seguir mejorando la convergencia, la resiliencia y el crecimiento sostenible e integrador, se prevé que las reformas y las inversiones previstas en el Plan impulsen la productividad y propicien el mejor funcionamiento de los mercados y las Administraciones públicas. Ello debería incentivar una inversión privada que permita abordar la recuperación y la doble transición ecológica y digital. El Plan refleja también el compromiso de profundizar el mercado interior en su componente 13 (Impulso a la pyme), incluido el digital a través del componente 15 (Conectividad digital). Paralelamente, se trabajará para corregir la segmentación del mercado de trabajo mediante el componente 23 (Reforma del mercado de trabajo), adecuar las competencias del capital humano a través de la modernización de la educación y la formación gracias a los componentes 20 (EFP) y 21 (Educación), y promover políticas activas de empleo eficaces en todo el territorio nacional con el componente 23 (Reforma del mercado de trabajo). Esto debe hacerse en el marco del diálogo social y con el mayor consenso posible para asegurar la eficacia de las reformas a medio y largo plazo. En el marco del componente 28 (Reforma del sistema fiscal) de este Plan están previstas otras reformas del sistema impositivo para avanzar hacia una fiscalidad «verde».
- Por lo que se refiere a la recomendación 3, reforzar los marcos institucionales nacionales, se han tomado medidas para simplificar los procedimientos administrativos que permitirán una eficiente absorción de los fondos europeos, y en particular los del MRR. El Plan prevé también en su componente 11 (Administraciones públicas) medidas de modernización y digitalización de las Administraciones públicas, especialmente en los ámbitos de la salud, la justicia y los servicios públicos de empleo. En el ámbito del clima de negocios, las reformas contempladas como parte del componente 13 (Impulso a la pyme) contribuirán a eliminar trabas administrativas innecesarias o desproporcionadas que dificultan la creación de empresas o su expansión. También podrán facilitar los procesos de reestructuración empresarial mediante modificaciones del marco concursal.
- En relación con la recomendación n.º 4, garantizar la estabilidad macrofinanciera, la repercusión positiva del Plan en la resiliencia económica y la sostenibilidad fiscal a largo plazo debería derivarse de los ajustes fiscales previstos en los componentes 28 (Reforma del sistema fiscal), 29 (Eficacia del gasto público) y 30 (Reforma del sistema de pensiones), y del aumento del crecimiento potencial resultante de la aplicación del propio Plan.

Disposiciones nacionales para la ejecución del Plan

Las disposiciones nacionales para la ejecución del Plan se establecen en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la

modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación ^[25]. Se ha creado una Comisión de Recuperación, Transformación y Resiliencia que reúne a todos los ministros competentes para el Plan bajo la presidencia del Presidente del Gobierno. Participarán también en ella la secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la secretaria de Estado de Hacienda, la secretaria de estado de Presupuestos y Gasto, el secretario de Estado de Derechos Sociales, la secretaria general de Fondos Europeos y el secretario general de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia de Gobierno. Esta Comisión ha establecido las directrices políticas generales para el desarrollo y la ejecución del Plan de Recuperación, de cuyo seguimiento estratégico se encargará. Contará para el desempeño de su labor con la asistencia de un Comité Técnico compuesto por 20 miembros de la Administración pública y presidido por la Secretaría General de Fondos Europeos.

Una Secretaría General de Fondos Europeos recientemente creada dentro del Ministerio de Hacienda será la autoridad responsable del Plan ante la Comisión Europea. La ya existente Dirección General de Fondos Europeos, que ha acumulado una experiencia de décadas en la gestión de estos fondos, se integrará también en esta Secretaría General junto con la nueva Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esta autoridad será fundamental para supervisar la presentación de solicitudes de pago sobre la base del cumplimiento de los hitos y objetivos. El Ministerio responsable de cada medida se encargará de las acciones necesarias para alcanzar los hitos y objetivos correspondientes a los recursos presupuestados, mientras que la Secretaría General de Fondos Europeos será el organismo que elaborará las solicitudes de pago destinadas a la Comisión Europea. Cada solicitud de pago irá acompañada de una declaración de gestión basada en informes elaborados por los órganos responsables de los componentes. Además, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) llevará a cabo controles para certificar el cumplimiento de los hitos y objetivos y los resultados obtenidos. Los fondos asignados a la ejecución del Plan se incardinarán en los Presupuestos Generales del Estado. España dispondrá de un sistema capaz de descargar toda la información requerida de conformidad con el artículo 22, apartado 2, letra d), del Reglamento del MRR, en caso de que la Comisión la solicite.

Se han establecido mecanismos para implicar a los agentes clave para la ejecución del Plan. Se ha creado una nueva Conferencia Sectorial con el objetivo de canalizar la cooperación entre las Comunidades Autónomas, las entidades locales y el Gobierno central para la ejecución del Plan. En cuanto al control parlamentario, el artículo 22 del Real Decreto-ley 36/2020 establece que el Gobierno informará trimestralmente a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

^[25] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340 (en lo sucesivo, «Real Decreto-ley 36/2020»).

Igualdad de género y de oportunidades

El PRTR de España se centra en gran medida en la igualdad de género, que es uno de los ejes transversales que guían el proceso de recuperación español junto con la transición ecológica, la transformación digital y la cohesión social y territorial. España describe los retos nacionales existentes en materia de igualdad de género, tanto los que se han derivado de la pandemia como los de carácter más estructural, y presenta las repercusiones previstas del Plan en las brechas de género (empleo, retribución y competencias digitales). El Plan describe también, aunque de forma menos detallada, los retos relacionados con la igualdad de oportunidades para todos. Sigue un doble enfoque: por una parte, fomenta el desarrollo de procesos que incorporen la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos, como la recogida de datos y la incorporación de la dimensión de género en la contratación pública, las licitaciones públicas o las consultas. Por otra parte, evalúa en qué medida y de qué forma contribuye cada uno de los componentes a estos objetivos de igualdad. La evaluación de la contribución del Plan a los retos pendientes se presenta en la sección 4.3.

Proceso de consulta

El Plan incluye un resumen de las medidas consultivas adoptadas para su elaboración. El artículo 18, apartado 4, letra q), del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece que los PRR deben incluir un resumen del proceso de consulta llevado a cabo para su preparación y aplicación. El objetivo de las consultas es mejorar la calidad de los PRR y aumentar su transparencia, además de garantizar la aplicación efectiva de las reformas y las inversiones. Si bien los PRR se elaboran a nivel nacional por motivos de coordinación y coherencia, resulta esencial para su eficacia garantizar la implicación de todos los territorios, aspecto que se evalúa en las secciones 4.7 y 4.8.

En España se han celebrado varias consultas específicas para la preparación del Plan. España no ha realizado una consulta pública sobre el Plan en su conjunto, optando en su lugar por consultas específicas centradas en determinadas medidas o políticas. Varias de esas consultas han permitido recabar información sobre medidas concretas de los interlocutores sociales y las partes interesadas, incluidos los beneficiarios potenciales del Plan. Por lo que respecta a la participación parlamentaria, el artículo 22 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, sobre la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece que «el Gobierno informará trimestralmente sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales». Los días 29 de enero y 25 de febrero de 2021 se celebraron sendas sesiones parlamentarias cuyo fin era proporcionar información sobre el Plan y abrir un espacio de debate con los demás grupos parlamentarios. El presidente del Gobierno presentó

en sede parlamentaria un resumen del Plan que fue sometido a debate el 14 de abril de 2021.
[²⁶]

La implicación de las Comunidades Autónomas en el Plan será esencial para la eficacia de su ejecución, ya que estas desempeñan un papel clave en el diseño y la aplicación de numerosas políticas e inversiones. El Reglamento reconoce a las autoridades regionales y locales la condición de socios clave para la aplicación de las reformas y las inversiones. De tal forma, las Conferencias Sectoriales constituyen el mecanismo en el que los representantes de los Gobiernos central y autonómicos con competencias en un área determinada se reúnen para cooperar. La nueva Conferencia Sectorial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se ha reunido para su creación (21 de enero) y para recibir una presentación del Plan sometido a la Comisión (19 de abril). El PRTR presentado el 30 de abril explica que en las Conferencias Sectoriales responsables de sectores concretos se han debatido varias medidas específicas del Plan. Una participación más activa de las CC.AA. podría contribuir a garantizar la efectiva ejecución de las reformas y las inversiones. Por lo que respecta a las más de 8 000 autoridades locales, han sido incluidas en el diálogo a través de su órgano de representación, la Federación Española de Municipios y Provincias. Esta Federación participa en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La contribución específica de las autoridades locales a las medidas de movilidad se solicitó también en reuniones *ad hoc* y a través de tres convocatorias de manifestaciones de interés.

Los interlocutores sociales y otras partes interesadas, como algunas empresas y expertos, han expresado sus opiniones sobre determinadas medidas. Se ha creado una mesa de diálogo específica para el PRTR como foro de consulta y cauce para la concertación entre el Gobierno y los agentes sociales. Además, una serie de reformas legislativas previstas como parte del componente 23 (Mercado de trabajo) del Plan están sujetas al proceso de diálogo social, y la descripción de sus pormenores se ha dejado abierta para preservar dicho proceso. Por lo que se refiere a la consulta a las empresas sobre las inversiones que deben realizarse, España ha recurrido a convocatorias de manifestación de interés. Varios Ministerios han convocado al menos diecinueve manifestaciones de interés con un patrón común y coordinado (véase el cuadro 4.8.1). Las convocatorias han permitido a los agentes económicos localizar proyectos transformadores. Los distintos Ministerios han recogido una gran diversidad de propuestas que servirán de base para los proyectos estratégicos apoyados por el Plan. Dado que las convocatorias se dirigen a beneficiarios potenciales, es importante que la competencia no se vea falseada en las convocatorias de subvenciones que puedan publicarse posteriormente para los proyectos específicos que se definan. Por último, varios foros de expertos y consejos consultivos han aportado también sus contribuciones.

[²⁶] Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 94, 14 de abril de 2021

España ha facilitado una autoevaluación de la seguridad para las inversiones en capacidades digitales y conectividad. En el componente 15 (Conectividad digital) del Plan, España explica que, como parte de las dos reformas en previstas en este componente, adoptará la Recomendación de la Comisión Europea sobre Conectividad^[27]] y la Ley sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de 5G, que incorporará las recomendaciones esenciales de la Comunicación de la Comisión Europea de 29 de enero de 2020 «Despliegue seguro de la 5G en la UE — Aplicación de la caja de herramientas de la UE»⁽²⁸⁾]. Por lo que se refiere a las inversiones en espacios de datos, España explica que la evaluación de seguridad se alineará con los programas de trabajo evolutivos de la Unión Europea sobre certificación de la ciberseguridad, conforme a lo establecido en el Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento y del Consejo, relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación. Las medidas estratégicas mencionadas en la autoevaluación de seguridad habrían de ser objeto de un estrecho seguimiento durante la ejecución del Plan.

Proyectos transfronterizos y plurinacionales

El PRTR de España incluye medidas que se espera contribuyan a avanzar en los proyectos transfronterizos o plurinacionales existentes o futuros. Así, en el sector del transporte [RTE-T en el componente 6 (movilidad sostenible a larga distancia)]. Otras inversiones se destinan a los proyectos transfronterizos de conectividad previstos en el Mecanismo «Conectar Europa» 2 (125 millones EUR) para mejorar la conectividad digital con cables submarinos, con arreglo al componente 15 (Conectividad digital), y a la participación en proyectos plurinacionales de investigación [asociaciones de I+D en Horizonte 2020 y Horizonte Europa, infraestructuras de investigación paneuropeas y proyectos plurinacionales con fines sanitarios (el Genoma de Europa, medicina personalizada y laboratorios de alta seguridad) a través del componente 17 (Ciencia, tecnología e innovación)]. Por último, el Plan incluye también medidas que facilitarían la participación de empresas españolas en los proyectos transfronterizos o plurinacionales planificados, entre los que se incluyen Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (PIICE). Estas medidas corresponden a proyectos sobre hidrógeno renovable [300-750 millones EUR en el componente 9 (Hidrógeno)]^[29], cadenas de valor industrial, incluida la destinada a la producción de vehículos eléctricos [2 500 millones EUR en el componente 12 (Política industrial)], comunicaciones seguras por satélite, servicios en la nube de última generación y computación periférica y microprocesadores (375 millones EUR en el componente 15). En

^[27] C (2020) 6270

^[28] COM (2020)50

^[29] En función de la utilización de la línea presupuestaria asignada al componente 9 (Hidrógeno) por otras inversiones.

este contexto, la sección 2.5.3 del Plan hace una referencia detallada a los planes de cooperación con Portugal, Francia e Italia para avanzar en ámbitos específicos.

Estrategia de comunicación

El Gobierno está ultimando una estrategia de comunicación sobre el Plan que incluye información sobre el acceso de las empresas y los ciudadanos a la financiación. Esta estrategia, cuyo objetivo es hacer visible para la opinión pública el papel de la Unión Europea en la superación de la crisis, hará especial hincapié en la contribución de la juventud al proyecto europeo. La Comunicación sobre el PRTR se esforzará por garantizar la transparencia en cuanto a las reformas e inversiones previstas como parte de dicho Plan, así como a los avances hacia el cumplimiento de los hitos y objetivos. Se prestará una especial atención a la comunicación de la contribución del Plan a la transición digital y ecológica. Se facilitará a los beneficiarios potenciales información sobre las oportunidades existentes, así como sobre los requisitos, la asignación y la gestión de los fondos. Por último, las acciones de comunicación se dirigirán también a los organismos gestores (incluidas las autoridades autonómicas y locales), indicándoles sus responsabilidades en materia de gestión, seguimiento y control de las acciones financiadas.

Se ha creado ya un sitio web específico para la divulgación de información sobre el PRTR que se publicará una vez el Plan haya sido aprobado por la Decisión de Ejecución del Consejo. Además, se organizarán actos temáticos centrados en la comunicación de los elementos generales del Plan y de sus componentes específicos. Se organizarán también acciones específicas para los medios de comunicación centradas en las oportunidades y en el desarrollo y el impacto de las medidas, con el fin de ampliar la información del público en general. El componente 11 (Administraciones públicas) ofrece más detalles sobre esta estrategia de comunicación.

Ayudas estatales

Las normas sobre ayudas estatales son plenamente aplicables a las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los fondos de la Unión canalizados a través de las autoridades de los Estados miembros, como los del MRR, pasan a ser fondos estatales y pueden constituir ayuda estatal si se dan todos los demás criterios del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Cuando así sea y, en efecto, exista ayuda estatal, estas medidas deben ser notificadas y aprobadas por la Comisión antes de que los Estados miembros puedan conceder la ayuda, a menos que dichas medidas estén cubiertas por un régimen de ayudas ya existente o que cumplan las condiciones aplicables de un reglamento de exención por categorías, en particular el Reglamento general de exención por categorías (RGEN), por el que determinadas categorías de ayuda se declaran compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE ^[30]. Cuando hay ayuda estatal y esta requiere notificación, el Estado miembro tiene la obligación de notificarla a la Comisión antes de

^[30] Reglamento 651/2014 de la Comisión, DO L 187 de 26.6.2014, p. 1.

concederla. A este respecto, el análisis de las ayudas estatales realizado por España en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no puede considerarse una notificación de ayuda estatal. En la medida en que España considere que una medida específica incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia implica una ayuda *de minimis* o una ayuda exenta de la obligación de notificación, tiene la responsabilidad de garantizar el pleno cumplimiento de las normas vigentes. Las medidas del Plan deben, además, ser compatibles con las obligaciones internacionales de la UE y, en especial, con las normas de la Organización Mundial del Comercio.

4. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DEL PLAN

4.1. Respuesta integral y debidamente equilibrada a la situación económica y social

El Plan explica detalladamente la forma en que contribuye a los seis pilares del artículo 3 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a saber: i) transición verde; ii) transición digital; iii) crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; iv) cohesión social y territorial; v) resiliencia sanitaria, económica, institucional y social, y vi) políticas para las próximas generaciones. El cuadro 4.1 que se presenta a continuación sintetiza la contribución de cada uno de los componentes del PRTR español a uno o varios de estos seis pilares. España presentó su Programa Nacional de Reformas el 30 de abril de 2021. La información facilitada en ese Programa se está analizando y se evalúa junto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Cuadro 4.1 Contribución de los componentes del PRTR de España a los seis pilares del Mecanismo

	Transición verde	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo	Cohesión social y territorial	Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social	Políticas para las próximas generaciones
01. Movilidad urbana sostenible	●	○	○	○		
02. Rehabilitación	●		●	●		○
03. Sistema agroalimentario y pesquero	●	○		○		
04. Ecosistemas y biodiversidad	●	○		○	●	
05. Litoral y recursos hídricos	●	○		○	●	
06. Movilidad sostenible de larga distancia	●	○	○	○		
07. Energía renovable	●		○	○		
08. Infraestructura eléctrica	●	●	○			
09. Hidrógeno	●		○			
10. Transición justa	●		○	●		
11. Administraciones públicas	○	●	●	○	●	
12. Política industrial	●	●	●		●	
13. Impulso a la pyme		●	●	○	●	
14. Turismo	○	●	●	●		
15. Conectividad digital		●	●	●		
16. Inteligencia artificial		●	●			
17. Ciencia, tecnología e innovación	○		●			○
18. Reforma del sistema de salud		○			●	○
19. Competencias digitales		●	○			●
20. Formación profesional	○	○	○	○		●
21. Educación		○		○		●
22. Economía de los cuidados, igualdad e inclusión		●		●	●	○
23. Reforma del mercado de trabajo	○	○		●		○
24. Sector cultural		○	●			
25. Sector audiovisual		○	●			
26. Sector del deporte	○	○			○	
27. Prevención del fraude fiscal					●	

28. Reforma del sistema fiscal	●				●	
29. Eficacia del gasto público					●	
30. Reforma del sistema de pensiones				●		

Leyenda: «●» las inversiones y reformas del componente contribuyen significativamente al pilar; «○» el componente contribuye parcialmente al pilar

El Plan propone un equilibrio global adecuado de reformas e inversiones para los seis pilares, que corresponde a la asignación financiera total del Plan y a los retos a los que se enfrenta el país. Las contribuciones a los pilares ecológico y digital son muy significativas en términos de las reformas e inversiones presentadas. Reflejan la cuantiosa asignación contemplada en el Plan para la transición ecológica y digital (39,7 % y 28,2 %, respectivamente). La mayoría de los componentes contribuyen a un crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible. Diecisiete de los componentes contribuyen a la cohesión social y territorial de la forma que se describe más adelante. Once componentes fomentan la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional. Además, ocho componentes apoyan las políticas para las próximas generaciones.

Transición verde

Los diez primeros componentes del PRTR español se centran en apoyar la transición verde —incluida la biodiversidad—, con un coste estimado total de 31,2 200 millones EUR, que contribuye en gran medida a los objetivos relativos al cambio climático. Este importe representa casi la mitad de la asignación del total del MRR para España en forma de ayuda financiera no reembolsable, que asciende a 69 500 millones EUR. De estos 31 200 millones de euros, 13 200 millones se destinan a la movilidad sostenible; 6 800 millones EUR se destinan a la rehabilitación energética y la construcción de edificios (1 000 millones EUR adicionales para la rehabilitación energética de edificios públicos a través del componente 11, Administraciones públicas, y más de 150 millones EUR a modernizar las instalaciones deportivas existentes); 6 100 millones EUR a infraestructuras, energías renovables y tecnologías verdes (incluido el hidrógeno); 2 700 millones EUR al sector agroalimentario, la pesca, la biodiversidad y los ecosistemas; casi 2 100 millones de euros a la gestión del agua y la protección del litoral, y 300 millones EUR a la transición justa. Además, se asignan 850 millones EUR a la gestión de residuos y a la economía circular en el componente 12 (Política industrial). Algunas medidas incluidas en otros componentes contribuyen también a la transición ecológica, según se explica detalladamente en la sección 4.5.

Transformación digital

El PRTR español incluye diez componentes que contribuyen significativamente al pilar de transformación digital. Se complementan con otros once componentes que contribuyen parcialmente a él. La mayor parte de los componentes del Plan español incluyen medidas digitales, lo que refleja la amplitud y la transversalidad del esfuerzo de digitalización que está previsto acometer. Se espera que la transformación digital sea uno de los principales motores del crecimiento y la productividad en España en los próximos años. La contribución de las distintas medidas se explica pormenorizadamente en la sección 4.6.

Diversas medidas, repartidas entre diferentes componentes, tienen por objeto reforzar la competitividad y la productividad de España, especialmente la de sus pymes, además de mejorar la I+D y la innovación. El componente 13 (Impulso a la pyme) viene a reforzar la competitividad de las pymes y su digitalización (4 900 millones EUR). Diversas reformas aspiran a mejorar el ecosistema empresarial, en beneficio particularmente del elevadísimo número de pymes que hay en España. El crecimiento de las pymes se promueve a través de diversas reformas destinadas a mejorar la regulación, y de la inversión en competencias empresariales, el desarrollo de capacidades y el apoyo financiero. Se emprenderán acciones específicas con las que se prevé apoyar a los comercios minoristas, que se han visto gravemente afectados por la pandemia. La creación y la expansión de empresas emergentes (*start-ups*) altamente innovadoras se respaldarán mediante la implantación de un marco favorable, que incluirá una *Ley de start-ups*, y en el establecimiento de un fondo público-privado NEXT-TECH para la ampliación de las empresas emergentes de tecnologías disruptivas. Mediante las reformas se intentará también reducir la morosidad, especialmente cuando afecte a las pymes en las transacciones comerciales. El Plan incluye una cuantiosa inversión en la digitalización de las pymes (3 500 millones EUR) y el desarrollo de un programa que permita adoptar soluciones digitales básicas y otras medidas dirigidas a la incorporación de tecnologías avanzadas por parte de estas empresas. El componente 16 (Inteligencia artificial) facilita otras inversiones destinadas a integrar la inteligencia artificial y la robotización en las cadenas de valor de las pymes, y a fomentar su acceso a las capacidades de supercomputación. Por último, están previstas acciones para sostener el comercio y la internacionalización de las empresas y para atraer inversión extranjera.

El Plan acometerá la recuperación y la transformación del sector turístico, que se ha visto especialmente afectado por las restricciones adoptadas para luchar contra la pandemia (3 400 millones EUR). El sector turístico español representaba aproximadamente el 12 % del PIB antes de la pandemia. El componente 14 (Turismo) contiene medidas específicas destinadas a aumentar la resiliencia de las localidades dependientes del turismo (las Islas Canarias y las Islas Baleares, en las que el turismo representa el 35 % del PIB regional, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). También incluye medidas para diversificar la oferta turística en todo el territorio. Se prevé una inversión de 1 900 millones EUR para apoyar la transición hacia un modelo de turismo sostenible, principalmente a través de la aplicación de planes de sostenibilidad en 165 destinos. Están previstas asimismo inversiones en digitalización, eficiencia energética y competitividad (incluida la rehabilitación de 50 sitios históricos de aquí a 2023).

Está previsto que el PRTR español fomente también la modernización del ecosistema industria-servicios español a través de las medidas del componente 12 (Política industrial) (3 800 millones EUR). El objetivo de esas inversiones será digitalizar la cadena de valor y mejorar la eficiencia energética de sectores estratégicos clave, como el sector del automóvil —y su transición hacia los vehículos eléctricos— y los de agroalimentación, salud, aeronáutica y transporte marítimo. Se apoyará el desarrollo de plataformas y espacios de datos, así como de productos y servicios digitales avanzados basados en datos, para la transformación digital del tejido productivo, con vistas a aumentar la productividad. Otras medidas se destinan a mejorar la eficiencia de la gestión del agua, los residuos, la energía y los recursos, las emisiones y las energías renovables en el marco de la economía circular.

Se promoverá la eficacia del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación a través de reformas e inversiones en el componente 17 (Ciencia, Tecnología e Innovación) (3 500 millones EUR), el componente 16 (Inteligencia artificial) (500 millones EUR) y el componente 21 (Educación) del Plan (1 600 millones EUR). España reformará la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación para mejorar la gobernanza del sector, desarrollar nuevas carreras en investigación para estabilizar las perspectivas profesionales y reforzar la transferencia de conocimientos. Se prevén inversiones para reforzar la capacidad y las infraestructuras del sistema de I+D+i, fomentar la cooperación en I+i con las Comunidades Autónomas, impulsar la transferencia de conocimientos y tecnología e introducir una nueva carrera científica que ofrezca al personal de investigación vías de desarrollo profesional sólidas. Están previstas inversiones para digitalizar la gestión de la I+D+i y para investigación, capital humano y transferencia de conocimientos. Con el fin de traducir la investigación en innovación, se fomentarán las asociaciones público-privadas, en particular en proyectos de innovación con un alto nivel de madurez tecnológica. Las inversiones se destinarán también a las grandes infraestructuras del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (incluidas las de datos y computación) con el fin de adaptarlas a las normas internacionales. Están previstos planes específicos que se centren en los siguientes ámbitos prioritarios: transición ecológica, salud, automoción y sector aeroespacial. España tiene también previsto modernizar el sistema universitario mediante el establecimiento de normas cualitativas mínimas para la investigación y mejorar la empleabilidad de los titulados y la adecuación de la formación a las nuevas necesidades del mercado impulsadas por la innovación. Conviene recordar que, en este ámbito, la ayuda sectorial a la reforma de las políticas podría proceder del mecanismo de apoyo a las políticas de Horizonte 2020, que ofrece a los Estados miembros y los países asociados a Horizonte Europa asistencia práctica para concebir, ejecutar y evaluar reformas que aumenten la calidad de sus inversiones, políticas y sistemas de investigación e innovación.

Cohesión social y territorial

La cohesión social se reforzará a través de medidas para corregir las debilidades estructurales del mercado laboral español, como las elevadas tasas de desempleo y de desempleo juvenil y el uso extendido de contratos temporales. Con ese fin, las reformas legislativas previstas en el componente 23 (Mercado de trabajo) pretenden simplificar las modalidades contractuales, reduciendo las excepciones a los contratos indefinidos. Partiendo de la experiencia obtenida con los expedientes de regulación temporal de empleo, esas reformas legislativas procurarán también preservar el empleo mediante la introducción de un mecanismo de flexibilidad y estabilización que proporcionará a las empresas herramientas para hacer frente a los ajustes sin destruir empleo y que, según lo previsto, facilitará el reciclaje y el perfeccionamiento profesional de los trabajadores y, por tanto, allanará las transiciones entre puestos de trabajo. Se reforzarán las políticas activas de empleo, en particular mediante una reforma de los incentivos a la contratación. El Plan prevé asimismo acciones para aumentar la digitalización de los servicios públicos de empleo y la racionalización del sistema de asistencia no contributiva al desempleo. Las reformas legislativas pretenden mejorar las condiciones de trabajo mediante la regulación del teletrabajo, la presunción de laboralidad de los trabajadores de plataformas de reparto y la introducción de cambios en la regulación de la subcontratación. Las inversiones tienen por objeto fomentar el perfeccionamiento y el reciclaje profesional de los trabajadores, impulsar

la economía social y establecer pasarelas de integración para los beneficiarios del régimen nacional de renta mínima.

Se espera que el Plan modernice y refuerce los servicios sociales y las políticas de inclusión a través de las medidas del componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) (2 400 millones EUR). El Plan se centra especialmente en el modelo de cuidados de larga duración. Con ello, pretende responder a la creciente demanda de distintos tipos de cuidados de este tipo que se deriva del envejecimiento de la población, así como promover la innovación y un modelo de cuidados al servicio de las personas. A medio plazo, el Plan prevé una estrategia nacional de desinstitutionalización. Su objetivo es ir avanzando hacia un modelo orientado a una asistencia integrada en la comunidad, que tenga más en cuenta las necesidades y preferencias de las personas necesitadas de ayuda, garantizando en paralelo apoyo a las familias que asumen los cuidados y una buena relación coste-eficacia. Las medidas dirigidas a promover la innovación y el uso de las nuevas tecnologías deberían poder garantizar la asistencia en la totalidad del territorio, detectar mejor las necesidades y mejorar la calidad de las prestaciones. Otra reforma tiene por objeto modernizar las prestaciones sociales no contributivas para mejorar sus funciones de protección y activación. La aprobación de una Ley marco que garantice la existencia de normas comunes sobre la prestación de servicios sociales contribuirá a reducir las disparidades en cuanto al tipo, el nivel y la calidad de los servicios prestados. Además, una nueva Ley de protección de las familias tendrá en cuenta los diferentes tipos de estructuras familiares y determinará los derechos a prestaciones y servicios a que estas tienen derecho en función de sus características y niveles de ingresos. Se espera que esta reforma reduzca la pobreza infantil y refuerce la protección de las familias con necesidades especiales o en situaciones vulnerables, como los hogares monoparentales, o las que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Otras acciones específicas tienen por objeto apoyar a las víctimas de la violencia de género y mejorar la capacidad del sistema de acogida de solicitantes de asilo y otras personas necesitadas de protección.

La cohesión territorial se reforzará mediante una mejor implantación de las infraestructuras y los servicios públicos en todo el territorio. Varios componentes están específicamente relacionados a estos objetivos. El componente 6 (Movilidad sostenible de larga distancia) favorecerá la cohesión territorial al fomentar una movilidad interregional sostenible, en particular mediante inversiones en los corredores europeos (3 200 millones EUR) y en la Red Transeuropea de Transporte (1 800 millones EUR). Se espera que el componente 15 (Conectividad digital) aumente la cohesión territorial mediante el despliegue de banda ancha ultrarrápida en las zonas rurales (812 millones EUR). Además, las medidas del componente 11 (Administraciones públicas) propiciarán la cohesión territorial y social mediante la digitalización de los servicios públicos esenciales y la mejora del acceso a estos en las zonas rurales. Contribuirán también a la consecución de este objetivo los incentivos para garantizar el despliegue de personal sanitario en todo el territorio a través del componente 18 (Reforma del sistema de salud). Se prevé que los componentes 20 (Formación profesional) y 21 (Educación) refuercen la cohesión social y territorial al ofrecer mejores oportunidades educativas con medios digitales en las zonas rurales (ambos objetivos se describen más detalladamente a continuación en relación con las políticas del pilar de las próximas generaciones). Las medidas de los componentes 3 (Sistema agroalimentario y pesquero), 4 (Ecosistemas y biodiversidad), 5 (Litoral y recursos hídricos), 6 (Movilidad

sostenible de larga distancia) y 7 (Energías renovables) apoyarán la preservación del capital natural y de los recursos escasos, como el agua, además de propiciar la transición energética de las islas.

Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social

La resiliencia del sector sanitario debería aumentar gracias a las inversiones y reformas incluidas en el componente 18 (Reforma del sistema sanitario) (1 000 millones EUR) y en otros componentes como el 17 (Ciencia, Tecnología e Innovación). Las capacidades del sistema de salud se ampliarán mediante inversiones en equipos, el refuerzo de las competencias profesionales de su personal y la reducción del empleo temporal en el sector. Se espera que el Plan garantice también un consumo más racional de medicamentos y de productos sanitarios a través de reformas legislativas. Se reforzará la capacidad del Sistema Nacional de Salud para prevenir y hacer frente a posibles amenazas mundiales para la salud, como la COVID-19, incrementando las capacidades de vigilancia, detección precoz y respuesta rápida a las crisis sanitarias e invirtiendo en sistemas de vigilancia epidemiológica. A través de este componente y del componente 26 (Sector del deporte), el Plan promueve estilos de vida saludables que deberían prevenir la enfermedad y retrasar la fragilidad. Por último, se creará un Centro de Datos Sanitarios (*Data Lake* sanitario) que permita el análisis de macrodatos con fines de diagnóstico y tratamiento. Esta iniciativa forma parte de un proceso más amplio de impulso de la digitalización de los servicios sanitarios, la interoperabilidad y los servicios en red en el ámbito nacional, europeo e internacional. Otras inversiones complementarias en digitalización de la atención sanitaria se incluyen en los componentes 11 (Administraciones públicas) y 19 (Competencias digitales). Por último, la innovación en el sector sanitario se apoyará en una inversión de 490 millones EUR a través del componente 17 (Ciencia, Tecnología e Innovación). La inversión mejorará las capacidades estratégicas y la internacionalización del Sistema Nacional de Salud, en particular en lo que se refiere a la medicina personal, la investigación sobre el envejecimiento y la participación en el proyecto multinacional «El genoma de Europa».

La resiliencia institucional de España se reforzará mediante reformas e inversiones destinadas a mejorar su Administración pública (4 200 millones EUR). Las reformas del componente 11 (Administraciones públicas) afectan a distintos ámbitos e incluyen reformas de la regulación para mejorar la gestión de los recursos humanos en la Administración pública (lo que incluye la reducción del número de trabajadores temporales) y la arquitectura institucional de la gobernanza económica, así como medidas para reforzar el marco de contratación pública y otras disposiciones para consolidar la evaluación *ex ante* de las políticas públicas. La digitalización de los servicios públicos ha resultado fundamental para establecer un mecanismo de apoyo durante la pandemia. En el componente 11 (Administraciones públicas), España tiene previsto invertir en la digitalización de la Administración pública y tomar medidas para reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. El Plan aspira asimismo a digitalizar ámbitos esenciales relacionados con la salud, el empleo (servicios públicos de empleo), la justicia, la seguridad social y las políticas de inclusión, así como las Administraciones territoriales. Contempla acciones encaminadas a mejorar las capacidades de ciberseguridad del sector público, aspecto esencial para detectar ciberataques y responder a ellos.

La resiliencia del país a la hora de afrontar y mitigar el impacto del cambio climático se reforzará con medidas dirigidas a proteger su capital natural y reaccionar frente a las catástrofes naturales. Por ejemplo, el componente 4 (Ecosistemas y biodiversidad) incluye una medida de renovación y modernización de la flota de medios aéreos de extinción y otra de mejora de los medios e infraestructuras asociados a la prevención y minoración de los daños provocados por fenómenos extremos. Además, el componente 5 (Litoral y recursos hídricos) incluye actuaciones para mitigar el riesgo de inundaciones mediante la aplicación del Plan de actuaciones de adaptación de la costa al cambio climático, la mejora de la seguridad de las presas y los embalses, y las medidas de reducción del riesgo y los daños en caso de inundación.

Por último, el aumento de la eficacia del gasto público y la modernización del sistema tributario con el fin, entre otros, de prevenir el fraude, tienen también por objeto apoyar la resiliencia económica a través de las medidas de los componentes 27 (Prevención del fraude fiscal), 28 (Reforma del sistema fiscal), 29 (Eficacia del gasto público) y 29 (Reforma del sistema de pensiones). Estas medidas incluyen reformas destinadas a reforzar los ingresos públicos a medio plazo combatiendo la economía sumergida y el fraude fiscal, adaptando las figuras impositivas a las circunstancias actuales y a la evolución de la economía y la sociedad y aumentando la eficiencia del gasto público. Por otra parte, la resiliencia económica de España debería verse reforzada por medidas que fomenten la empleabilidad de las personas y la productividad de las empresas. Las inversiones para aumentar la empleabilidad de las personas —incluidos los grupos vulnerables— y mejorar sus competencias serán fundamentales a la hora de capacitar a la población activa para enfrentarse a un contexto dinámico (medidas de los componentes 19, 20, 21 y 23). Otras medidas pueden contribuir a reforzar la productividad de las empresas, especialmente las pymes y las empresas innovadoras (véase la subsección sobre crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo).

Políticas para las próximas generaciones

El Plan español pone de manifiesto el especial impacto de la pandemia en las oportunidades personales y profesionales de los jóvenes. La incertidumbre sobre los ingresos futuros es mayor entre los jóvenes, los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores con bajos ingresos. Los jóvenes tienen una tasa de empleo más baja que el resto de la población y una tasa significativamente superior de individuos sin ingresos profesionales, factor determinante esencial de la desigualdad. La proporción de contratos temporales en España es muy elevada, especialmente entre los jóvenes. Los jóvenes y los trabajadores temporales se beneficiaron menos de los expedientes de regulación temporal de empleo. La pandemia ha marcado una disminución de las horas por ellos trabajadas (aumento de la tasa de trabajo a tiempo parcial no voluntario) y de la duración de sus contratos.

Una vez esté en marcha la recuperación, la reconstitución de las reservas presupuestarias probablemente exija un esfuerzo al que las jóvenes generaciones estarán llamadas a contribuir, conforme reconoce el Plan. Del mismo modo, el envejecimiento de la población española hará que los jóvenes tengan que asumir una tasa de dependencia muy importante. En general, muchos de los retos existentes antes de la pandemia, que a menudo se han visto exacerbados por ella, afectan especialmente a los jóvenes: el sistema educativo, el mercado laboral, la vivienda, la incertidumbre y la

inestabilidad de los ingresos. Otros retos, como la transición ecológica y el envejecimiento de la población en un contexto de tasas de natalidad bajas, tendrán importantes consecuencias para las jóvenes generaciones actuales y futuras.

El Plan de España incluye reformas e inversiones especialmente destinadas a los jóvenes en los ámbitos de la educación, las competencias digitales y el mercado laboral, por un importe aproximado de 9 000 millones EUR. En primer lugar, invierte en mejorar la educación y las competencias digitales a todos los niveles. El componente 21 (Educación) del Plan tiene por objeto aumentar progresivamente la participación en la educación temprana. Con ese fin, incluye importantes inversiones para la creación de plazas de titularidad pública de educación y asistencia infantil, con expresa atención a los niños con mayor riesgo de pobreza o exclusión social y a las zonas rurales. En los niveles de enseñanza primaria y secundaria, ese mismo componente tiene por objeto mejorar los resultados educativos reduciendo el abandono escolar prematuro y las altas tasas de repetición, disminuyendo la segregación en las escuelas públicas en función del origen de los alumnos y desarrollando un nuevo modelo curricular por competencias clave (incluidas las digitales). El Plan incluye, además, una inversión de 1 400 millones EUR para completar la digitalización del sistema educativo español mediante el despliegue de sistemas digitales en las escuelas públicas y concertadas, y mediante la ayuda a la preparación y revisión de planes digitales para centros escolares y de competencias digitales avanzadas para profesores. Por último, los universitarios españoles tienen más dificultades que los de otros Estados miembros para encontrar un empleo y un puesto acorde con su formación, con independencia de su especialización. El componente 21 (Educación) tiene por objeto modernizar el sistema universitario adaptando la organización de los cursos a la sociedad de hoy y a la transformación tecnológica. El PRTR incluye reformas de los sistemas de selección del personal docente e investigador (componentes 21 y 17) e introduce, además, una financiación de los organismos de educación e investigación más basada en sus resultados. Estas medidas deberían contribuir a mejorar la calidad de la educación. Además, el Plan refuerza la enseñanza de competencias digitales y mejora el aprendizaje a distancia en todos los niveles educativos.

Al identificar las competencias necesarias y aumentar la oferta de formación profesional en sectores estratégicos, el Plan trata de abrir oportunidades para las generaciones más jóvenes que se incorporan al mercado laboral. El Plan pretende conseguir que el sistema de EFP sea más dinámico y flexible para responder a las necesidades actuales y futuras de las empresas, en particular mediante una colaboración más estrecha con ellas. El componente 20 (Formación profesional) tiene el objetivo de modernizar y reforzar el sistema de educación y formación profesional (EFP), adaptándolo con el fin de apoyar la transformación de la economía, en particular mediante competencias técnicas y digitales. Por último, el componente 19 (Competencias digitales) del Plan también invierte en la formación de especialistas en TIC mediante becas y mediante el desarrollo de cursos en línea masivos y abiertos sobre ciberseguridad. La inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes clave apoyarán a las jóvenes generaciones en sus perspectivas profesionales.

Algunas inversiones específicas se destinan a mejorar la situación de los trabajadores jóvenes, que a menudo son los más afectados por la precariedad. El componente 23 (Mercado de trabajo) incluye las reformas ya mencionadas de reducción del empleo temporal, especialmente prominente en el caso de las generaciones jóvenes, e invierte en el

perfeccionamiento y el reciclaje profesional, así como en un Plan de choque contra el desempleo juvenil (765 millones EUR). El Plan se dirige a los jóvenes mediante subvenciones para los programas de formación en alternancia con el empleo siguiendo el modelo de escuelas-taller, primera experiencia profesional en las Administraciones públicas y contratación de jóvenes investigadores. Al centrarse en el reconocimiento de las capacidades existentes y en el fomento de actividades de perfeccionamiento para adquirir cualificaciones de nivel intermedio, las medidas del componente 20 (Formación profesional) contribuyen a mejorar la empleabilidad y la movilidad laboral de los jóvenes con menos cualificaciones. Gracias a la creación de un espectro continuo de cursos/módulos de formación breves que pueden combinarse, la posibilidad de acumular cualificaciones a lo largo del tiempo facilita una formación continua a través de itinerarios personalizados de perfeccionamiento y reciclaje profesional que dan lugar a nuevas cualificaciones certificadas. Estas medidas tienen por objeto facilitar la integración de los jóvenes en el mercado laboral, formarlos para sectores de futuro y ofrecerles una ayuda reforzada y personalizada en su búsqueda activa de empleo.

En un contexto de bajas tasas de fertilidad, se espera que el Plan aumente también el acceso de los jóvenes a una vivienda y una atención a la infancia adecuadas. El acceso a la vivienda podría facilitarse a través de las medidas del componente 2 (Rehabilitación), que incluye una inversión de 1 000 millones EUR en vivienda social. La ampliación de las plazas de primer ciclo de educación infantil en el marco del componente 21 (Educación) también ayudará a las parejas jóvenes. El componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) y el componente 28 (Reforma del sistema fiscal) revisarán el sistema actual de prestaciones familiares para aumentar su cobertura y reducir la pobreza infantil.

Conclusión de la evaluación del criterio 2.1 del anexo V del Reglamento del MRR

El Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuye de manera integral y adecuadamente equilibrada a los seis pilares mencionados en el artículo 3, habida cuenta de los retos específicos de España y de la contribución financiera. En particular, las dimensiones ecológica y digital tienen una gran visibilidad en el Plan. Se espera que su plena aplicación contribuya a dar un impulso decisivo hacia un crecimiento más sostenible e inclusivo ya que, entre otras cosas, aumentará el potencial de crecimiento de España a medio plazo y reforzará la cohesión social y económica, la resiliencia de las instituciones y las perspectivas para la próxima generación.

Teniendo en cuenta todas las reformas e inversiones previstas por España, su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ofrece, en gran medida, una respuesta integral y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social, respuesta con la que contribuye adecuadamente a los seis pilares mencionados en el artículo 3 del Reglamento del MRR, consideración habida de los retos específicos y la asignación financiera de España. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.1 del anexo V del Reglamento sobre el MRR.

4.2. Vínculo con las recomendaciones específicas por país y con el Semestre Europeo

Se espera que el PRTR de España contribuya a abordar el importante subconjunto de retos que se señalan en las recomendaciones específicas por país —junto con sus aspectos fiscales—, dirigidas a España en el contexto del Semestre Europeo. El cuadro 4.2.1 que

figura al final de la sección presenta el catálogo de retos, las REP asociadas y los treinta componentes del PRTR español.

Hacienda pública y fiscalidad

El Consejo emitió una REP dirigida a España en la que le recomendaba que aplicase políticas fiscales destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, mejorando al mismo tiempo la inversión, cuando las condiciones económicas lo permitan (REP 2020.1.2). La sostenibilidad de las finanzas públicas es un reto que está sujeto tanto a las REP como al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). Como ya se ha explicado en la sección 2.1, la ya elevada ratio de déficit público y de deuda pública de España ha seguido aumentando debido a la crisis de la COVID-19. Los planes de recuperación y resiliencia deberían suponer una plataforma para que los Estados miembros recuperen situaciones presupuestarias prudentes una vez que las condiciones económicas lo permitan. Una evaluación global del conjunto de medidas del Plan de España debería ofrecer garantías suficientes de que podrán volverse a seguir políticas presupuestarias prudentes cuando el apoyo del MRR toque a su fin y vuelva a aplicarse la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cabe señalar a este respecto que el artículo 5 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia limita a una serie de supuestos debidamente justificados los casos en los que la ayuda del Mecanismo puede utilizarse en sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios. Por este motivo, España ha aportado garantías sobre la sostenibilidad de las medidas que pueden dar lugar a la creación de derechos al presupuesto nacional, como se muestra en la sección 4.9.

Sistema de pensiones y sostenibilidad fiscal a largo plazo

Afrontar con eficacia los retos de sostenibilidad inherentes al sistema de pensiones reduciría el nivel global de riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas de medio a largo plazo. Según el Informe sobre el envejecimiento demográfico de 2021^[31], se prevé que el gasto público en pensiones aumente en porcentaje del PIB hasta 2050 y, posteriormente, disminuya. En 2019, el Consejo emitió una REP dirigida a España en la que le solicitaba que preservase la sostenibilidad de su sistema de pensiones (REP 2019.1.4). Basada en un amplio consenso político, la reforma del sistema de pensiones prevista como parte del componente 30 (Reforma del sistema de pensiones) incluye medidas que vuelven a vincular las pensiones al índice de precios al consumo de forma permanente y que disocian los niveles iniciales de las pensiones de los cambios en la esperanza de vida. Dichos elementos incrementarían el gasto en pensiones a medio y largo plazo, a menos que su repercusión se viese suficientemente equilibrada por medidas compensatorias. Otras medidas

[³¹] Véase: Comisión Europea (DG ECFIN) y Comité de Política Económica (Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población): «The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)», European Economy, Institutional Paper No.148.

que se incluyen en este componente tratan de aproximar la edad efectiva de jubilación a la edad legal de jubilación, modificar la base de cotización para los trabajadores autónomos, aumentar el período de cotización para el cálculo de las pensiones y aumentar las bases máximas de cotización junto con los niveles correspondientes de las pensiones. Se prevé que estas medidas mitiguen parcialmente el impacto global de la reforma en la sostenibilidad fiscal. Además, el Plan prevé que las reformas del mercado de trabajo (por ejemplo, unas políticas activas de empleo más eficaces, también para los trabajadores de mayor edad) contribuirán a aumentar las tasas de empleo, lo que también ayudaría a mitigar la repercusión presupuestaria de las reformas de las pensiones.

En caso de que las medidas compensatorias y complementarias no fueran suficientes para cumplir las REP relacionadas con la sostenibilidad fiscal, el impacto presupuestario global del aumento del gasto en pensiones tendría que amortiguarse todavía más mediante ajustes presupuestarios proporcionales en el futuro. Los compromisos de reducción del gasto y aumento de los ingresos fiscales se incluyen en las reformas fiscales anunciadas como parte de los componentes 28 (Reforma del sistema fiscal) y 29 (Eficacia del gasto público). Las autoridades españolas se han comprometido a cumplir las fechas de aplicación de dichas reformas como parte de los hitos y objetivos del Plan. Se espera que mejorarán la situación presupuestaria a lo largo del tiempo. Sobre esta base, puede concluirse que el Plan contribuye a responder a las REP en materia de sostenibilidad fiscal.

Junto a la reforma del sistema de pensiones, otras reformas del Plan pueden dar lugar a la creación de derechos permanentes que habrá de soportar el presupuesto nacional. Tal es el caso de la ampliación de los servicios sanitarios incluidos en la cobertura universal del componente 18 (Reforma del sistema sanitario), determinadas reformas destinadas a titularizar al personal temporal como fijo en el sector sanitario, también en el componente 18 (reforma del sistema sanitario), la creación de plazas de titularidad pública para educación infantil con arreglo al componente 21 (Educación) y las nuevas plazas de EFP del componente 20 (Formación profesional). Para algunas de estas medidas, la ayuda de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) podría aliviar parte de la carga que pesa sobre el presupuesto nacional, de forma que la inversión pueda mantenerse a medio plazo. Las autoridades españolas se han comprometido a estudiar esta posibilidad junto con las Comunidades Autónomas (que tienen las competencias de estas políticas) con el fin de asegurar que las inversiones del MRR tengan un efecto duradero. Puede recurrirse a esta solución, en particular, para los salarios de los profesores de educación infantil y las nuevas plazas de EFP.

Política fiscal y gobernanza fiscal

Los ajustes en secciones fundamentales del presupuesto son el instrumento más directo para garantizar que el Plan contribuya a recuperar la neutralidad fiscal a medio y largo plazo. El componente 29 (Eficacia del gasto público) propiciará mejoras de la eficiencia del gasto público, en particular gracias a la consolidación de los mecanismos de revisión de gasto. Está previsto que el Plan refuerce también el marco de contratación pública mediante la creación de la Oficina Nacional de Auditoría y la adopción de la Estrategia Nacional de Contratación Pública prevista en el componente 11 (Administraciones públicas), que ha sufrido una considerable demora. Además, la reforma legislativa destinada a reforzar la evaluación *ex-ante* de las políticas públicas prevista en el componente 11 (Administraciones

públicas) contribuirá a un mejor uso de los fondos públicos. El componente 28 (Reforma del sistema fiscal) incluye una reforma del sistema tributario que busca satisfacer las necesidades de gasto e inversión. Además de introducir determinados ajustes en los impuestos con arreglo a un enfoque redistributivo, el objetivo de esta reforma es adaptar el sistema tributario a los retos derivados de la digitalización y la transición ecológica. Además, el componente 1 (Movilidad urbana sostenible) prevé la introducción de un sistema de ingresos que garantice los fondos necesarios para la conservación de la red viaria estatal. Las acciones previstas en el componente 27 (Prevención del fraude fiscal) tienen por objeto prevenir nuevas formas de fraude fiscal, aumentar la eficacia del control fiscal e incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. Por último, en la medida en que se espera que las inversiones y reformas del Plan impulsen la recuperación y promuevan una mayor participación en el mercado laboral, las autoridades españolas estiman que se crearán al menos 800 000 puestos de trabajo, lo que generaría importantes ingresos fiscales.

En 2019, el Consejo publicó una REP en la que solicitaba a España que fortaleciera sus marcos fiscales y de contratación pública en todos los niveles de gobierno (REP 2019.1.2). El objetivo de esa REP era conseguir una activación más automática de las medidas para prevenir y corregir desviaciones de los objetivos presupuestarios a nivel local, y mejorar la contribución de la regla de gasto nacional a la sostenibilidad del gasto público. El Plan solo responde parcialmente a esa REP. La activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a escala de la UE y de las normas que plasman esa disposición del Pacto a nivel nacional en España disminuyó la urgencia de llevar a cabo una revisión del marco institucional por el que se rige la gestión prudente de las finanzas públicas en la coyuntura actual. Dicho esto, las medidas del componente 29 (Eficacia del gasto público) destinadas a garantizar la eficiencia del gasto, y las del componente 11 (Administraciones públicas) destinadas a reforzar el marco de contratación pública pueden desempeñar un papel positivo a la hora de reforzar los marcos fiscales de España y contribuirán a atender parcialmente las REP correspondientes.

Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración

Se requieren esfuerzos para aumentar la resiliencia y el rendimiento del sistema de salud, objetivo al que se prevé contribuirán algunas de las medidas incluidas en el Plan. En 2020, el Consejo recomendó a España que reforzara la resiliencia y la capacidad de su sistema de salud en lo relativo a los trabajadores sanitarios, a los productos médicos críticos y a las infraestructuras esenciales (REP 2020.1.2). La Comisión ha reconocido en el pasado que el sistema de salud español ofrecía buenos resultados sanitarios, pero la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha ejercido una presión sin precedentes sobre el sistema y ha revelado su vulnerabilidad frente a las crisis. Esos puntos débiles se detallan en la sección 2.2. Con el fin de subsanar estas vulnerabilidades, la reforma legislativa presentada en el componente 18 (Reforma del sistema sanitario) mejorará las condiciones de trabajo de los trabajadores sanitarios, especialmente mediante la reducción de la temporalidad de los contratos. Las medidas que forman parte de ese componente, como la inversión de 796 millones EUR en equipos de alta tecnología para hospitales, así como las reformas destinadas a ampliar la cartera de servicios ofrecidos por el Sistema Nacional de Salud a intervenciones anteriormente no cubiertas, o cubiertas solo parcialmente (como la asistencia odontológica, la atención sanitaria a la primera infancia, la genómica y los cuidados ortopédicos y protésicos), deberían contribuir a ampliar la cobertura sanitaria, ajustando los servicios al envejecimiento

de la población, y a aumentar la cohesión territorial. Las inversiones para fomentar la digitalización del sistema de salud y el uso de macrodatos y las inversiones en medicina personalizada contribuirán a la innovación.

El Plan se propone también abordar el reto del rápido envejecimiento demográfico, que dará lugar a una creciente demanda de prestaciones sanitarias y cuidados de larga duración. El componente 18 presenta planes para la introducción de la reforma de la atención primaria, pero España no ha incluido en el Plan las inversiones correspondientes en este ámbito. Las medidas del componente 18 (Reforma del sistema sanitario) y del componente 26 (Sector del deporte) del Plan apoyarán acciones de prevención de la enfermedad y promoción de la salud en respuesta a los cambios demográficos y epidemiológicos de la población. El Plan satisface en cierta medida el aumento de la demanda de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración y puede contribuir a aliviar los problemas de sostenibilidad fiscal en el futuro. Es preciso adoptar soluciones con una buena relación coste-eficacia para garantizar el acceso a una asistencia sanitaria sostenible y de calidad para todos en el futuro. Contribuirán a este objetivo las inversiones para un uso eficiente de los medicamentos y los productos sanitarios del componente 18 (Reforma del sistema sanitario). De forma global, las medidas e inversiones del Plan contribuyen a abordar los retos de esta REP. Por último, es importante asegurar que las ambiciosas reformas de la atención primaria cuenten, para su aplicación, con los recursos necesarios.

Reformas del mercado de trabajo

En 2020, el Consejo dirigió a España una REP para que apoyase el empleo con medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y desarrollo de capacidades (REP 2020 2020.2.1). A pesar de unos años de fuerte creación de empleo, el mercado de trabajo español registraba aún niveles muy altos de desempleo y segmentación del mercado laboral antes de la pandemia de COVID-19. En 2019, el Consejo había emitido una REP a España para que favoreciese la transición hacia contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación (REP 2019.2.3 y 4). Como se ha explicado en la sección 2.1, la tasa de desempleo aumentó en 2020 como consecuencia de la pandemia, y se espera un nuevo aumento en 2021. Es probable que esta situación ejerza una gran presión sobre la ya limitada capacidad de los servicios de empleo para apoyar a los trabajadores y a los empleadores, así como sobre los servicios sociales. Los considerandos de la REP de 2020 explicaban que, a medio plazo, el camino hacia la recuperación debía fundamentarse en medidas de apoyo al empleo tomadas tras consultar a los interlocutores sociales, tales como la eliminación gradual de los expedientes de regulación de empleo, la revisión del sistema de incentivos a la contratación para fomentar formas de empleo sostenibles, en particular para los trabajadores jóvenes, y la flexibilización de las condiciones laborales. [³²]

[³²] REP de 2020 a España, considerando 20.

En este contexto, el plan de España contiene medidas que deberían contribuir significativamente a la reducción de la elevada proporción de contratos temporales que también se observa en el sector público. El componente 23 (Mercado laboral) del PRTR prevé una reforma del mercado de trabajo que debería acometerse ya en 2021. La reforma acortará a tres el número de tipos de contratos («estable», «temporal» y «de formación»), y reducirá las justificaciones que los empleadores pueden invocar para recurrir a contratos temporales. Esta medida debería reducir el uso generalizado de contratos temporales en el sector privado. Además, se endurecerán las inspecciones y las sanciones para luchar contra el abuso de estos contratos en determinados sectores. Además, el Plan debería contribuir a lograr importantes avances hacia la reducción de la proporción de contratos temporales en la Administración pública (30 %), donde su uso es todavía más prominente que en el sector privado (22 %), Sobre todo en los sectores de salud, educación y justicia. Las medidas del componente 11 (Administraciones públicas) contemplan un proceso de estabilización de los puestos estructurales ocupados por personal temporal mediante oferta de empleo público, así como cambios normativos que eviten abusos en el uso de contratos de corta duración en la Administración y que permitan una mejor planificación de las necesidades de personal. La reforma del Estatuto del personal sanitario que se inscribe en el componente 18 (Reforma del sistema sanitario) contempla la conversión automática de los contratos temporales en contratos indefinidos para el personal que haya estado realizando tareas con un contrato de duración determinada a lo largo de cierto período. Se espera que esta combinación de medidas contribuya significativamente a reducir la proporción de contratos temporales.

Un nuevo mecanismo de flexibilidad y estabilidad tratará de permitir a los empleadores hacer frente a los ajustes del ciclo sin destruir empleo, mediante el uso de expedientes de regulación temporal estructurales. Los expedientes de regulación temporal de empleo, que existían ya en España desde hace mucho tiempo, se utilizaron muy frecuentemente durante la crisis para preservar el empleo y la renta de los trabajadores en los sectores más afectados^[33]. Estos regímenes han desempeñado un papel estabilizador esencial al amortiguar una gran parte del impacto sufrido por los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas de los hogares ^[34]. A partir de la experiencia acumulada con los expedientes de regulación temporal de empleo, se introducirá un nuevo mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad laboral y reciclaje profesional de los trabajadores en transición mediante una reforma legislativa prevista en el componente 23 (Mercado laboral), con vistas a contener los niveles de desempleo en los próximos años. Los trabajadores que se acojan al nuevo régimen deberían recibir la formación que les permita hacer frente a innovaciones tecnológicas o cambios en la demanda y que facilite su reasignación entre sectores y empresas cuando sea necesario realizar ajustes. El coste de los nuevos expedientes de regulación temporal de

^[33] Los expedientes de regulación temporal de empleo o ERTE permiten la suspensión de contratos y la reducción del horario de trabajo por causa de fuerza mayor durante un período de tiempo determinado. Durante ese período, las empresas están (totalmente o en gran medida) exentas del pago de sus cotizaciones a la Seguridad Social.

^[34] Véase Christl *et al.* (2021).

empleo se financiará a través de un fondo tripartito al que contribuirán las empresas, los trabajadores y el Estado. El Gobierno español se propone solicitar más ayuda del MRR (en forma de préstamo) para financiar parcialmente este régimen. Cuando se adopte la reforma, a finales de 2021, se llevará a cabo una evaluación del acuerdo de financiación del fondo tripartito que forma parte de ella con vistas a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo. La evaluación tendrá en cuenta diferentes opciones e hipótesis.

El Plan aspira, además, a modernizar las políticas activas de empleo, además de simplificar los incentivos a la contratación, aumentando su eficacia. Las medidas del componente 23 (Mercado de trabajo) servirán para aplicar las recomendaciones formuladas en este sentido por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española (AIReF) en su informe de revisión del gasto de 2019: Incentivos a la contratación. En el componente 19 (Competencias digitales) se contemplan también medidas para mejorar el nivel de competencias digitales de los desempleados.

El Plan prevé una reforma del sistema de negociación colectiva con el fin de mejorar su eficacia. Los detalles de esta reforma se han dejado abiertos para reflejar los resultados del diálogo social. Los hitos incluidos en la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España reflejan la necesidad de asegurar que la reforma prevista en el componente 23 (Mercado de trabajo) se lleve a cabo con total respeto del diálogo social y siguiendo un enfoque integral que equilibre la necesidad de flexibilidad y la de seguridad en el mercado de trabajo, en apoyo de una recuperación generadora de empleo. ^[35] Aunque España no ha podido indicar cuáles serán las modificaciones que está previsto introducir en el sistema, para no prejuzgar el resultado del diálogo social a este respecto, la reforma ha de ir acompañada de un informe de evaluación ex ante de las carencias de la legislación vigente en materia de convenios colectivos. Se espera que, merced a su diseño, la reforma sustente la competitividad y la creación de empleo, principalmente al asegurar que las empresas puedan ajustarse rápidamente a la evolución de la economía y que los salarios respondan a las coyunturas que afecten a la productividad a medio plazo. ^[36]

De forma general, el PRTR de España incluye medidas para reducir la segmentación del mercado laboral y reforzar políticas activas de empleo que, probablemente, mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo. Todas las reformas del Plan deberían llevarse a cabo con total respeto del diálogo social a fin de garantizar la mayor implicación posible de las partes, y se inscribirán en un enfoque global que conciliará la necesidad de flexibilidad y la de seguridad en el mercado laboral.

^[35] El informe más reciente sobre España recordaba la necesidad de preservar los elementos de las reformas del mercado de trabajo introducidas en 2012-2013 que han desempeñado un importante y reconocido papel en el impulso de la recuperación económica generadora de empleo iniciada en 2014.

^[36] OECD (2021), Perspectivas económicas: España, páginas 37 y 38.

El Plan potenciará significativamente al acceso al aprendizaje digital a través de inversiones en dispositivos y competencias, pero también mediante el desarrollo de cursos en línea. En 2020, el Consejo emitió una REP dirigida a España en la que le recomendaba que mejorase el acceso al aprendizaje digital (REP 2020.2.7). Las medidas del componente 21 (Educación) del PRTR de España contribuirán significativamente a dar respuesta a esta REP mediante el suministro de dispositivos digitales a por lo menos 300 000 alumnos, y el equipamiento con sistemas digitales interactivos de unas 240 000 aulas en escuelas públicas y concertadas. Unos 700 000 profesores recibirán formación digital, y se ofrecerá apoyo para la preparación o la revisión de una estrategia digital a 22 000 centros escolares. El componente 19 (Competencias digitales) contribuirá también a la aplicación de esta REP mediante acciones dirigidas al conjunto de la población española y medidas específicamente destinadas a las personas mayores, los desempleados y los niños en situación vulnerable. Además, al menos 18 000 profesionales de las TI recibirán acceso a formación en línea específica, gracias a la organización de cursos masivos abiertos en línea sobre ciberseguridad, inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes clave. A través de las inversiones en dicho componente, el PRTR contribuirá también al desarrollo de recursos digitales para la difusión y enseñanza en línea de la lengua española. Otros componentes contienen acciones para promover el aprendizaje digital en sectores específicos, como el componente 3 (Sistema agroalimentario y pesquero), 13 (Impulso a la pyme) y 24 (Sector cultural).

Se espera que el Plan contribuya a desarrollar unas competencias y unas cualificaciones adaptadas al mercado de trabajo, que deberían acompañar a la transición ecológica y digital del país. En 2019, el Consejo presentó a España una REP referente al aumento de la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (REP 2019.2.10 y 11). El aumento de la proporción de estudiantes de ciencias y tecnologías digitales y del atractivo de la educación y la formación profesional, y la existencia de oportunidades flexibles de perfeccionamiento y reciclaje profesional podría contribuir a satisfacer la creciente demanda de las competencias técnicas necesarias para las transiciones ecológica y digital, conforme a lo indicado en los recientes informes por país. Las medidas contempladas en los componentes 19 (Competencias digitales), 20 (Formación profesional) y 21 (Educación) tienen la finalidad de ampliar y adaptar significativamente la oferta de EFP a las necesidades del mercado de trabajo, reforzar los aspectos digitales de esa formación, aumentar el número de profesionales de TIC y consolidar sus competencias digitales avanzadas. Estas medidas contribuirán en gran medida a dar respuesta a esta REP. En el caso de los cursos de EFP, las inversiones deberán permitir la creación de simuladores, gemelos digitales y centros tecnológicos para promover la transformación digital de la formación profesional. En los próximos tres años, se invertirán con estos fines 1 200 millones EUR en el marco del componente 19 (Competencias digitales) y del componente 20 (Formación profesional), acciones que se complementarán con otras financiadas por los Fondos EIE. Además, las medidas previstas en el componente 17 deberían contribuir a garantizar que las políticas de investigación e innovación sean más eficaces y crear las condiciones para maximizar la contribución de la I+i a afrontar los principales retos socioeconómicos y medioambientales.

Los resultados educativos pueden también mejorar como consecuencia de las inversiones en diversas fases del ciclo educativo. En 2019, se emitió una REP dirigida a España para que redujese el abandono escolar prematuro y mejorase los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades entre Comunidades Autónomas. La sustancial ampliación de la oferta de EFP prevista como parte del componente 20 y los esfuerzos para adaptarla a las necesidades del mercado de empleo pueden contribuir en gran medida a reducir el abandono escolar prematuro. Además, la mejora de la orientación educativa y profesional y la prestación de un apoyo adecuado a los estudiantes con algún tipo de desventaja y a las regiones más rezagadas podrían contribuir a mejorar los resultados educativos en España. Está prevista, con ese fin, una inversión de 320 millones EUR en el componente 21 (Educación), que se destinará también al mantenimiento de apoyo específico al alumnado vulnerable en los centros de especial complejidad educativa en el marco del programa PROA+. Se prevén también acciones para mejorar las competencias digitales de los alumnos vulnerables como parte del componente 19 (Competencias digitales). Además, las medidas del componente 21 (Educación) del Plan pretenden lograr este resultado mediante la aplicación de un programa curricular de competencias consiguiente a la aprobación de una nueva Ley de educación en diciembre de 2020. Los considerandos de las REP dirigidas a España en 2020 destacaban que el éxito de las medidas que iban a adoptarse en aquel momento para alcanzar estos objetivos dependería de la existencia de un amplio y duradero consenso político y social en torno a las reformas [³⁷].

Reducción de la pobreza e inclusión social

Está previsto que el Plan contribuya también a reducir la actual fragmentación de la protección contra el desempleo, que ha generado lagunas en el sistema. En 2020, el Consejo emitió una REP dirigida a España en la que le recomendaba que reforzase la protección por desempleo, especialmente en el caso de los trabajadores atípicos (REP 2020.2.4). La asistencia por desempleo destinada a los desempleados de larga duración y a los trabajadores que no pueden optar a los regímenes contributivos se presta actualmente con arreglo a una multitud de regímenes, lo que se traduce en una baja cobertura. Las medidas de los componentes 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) y 23 (Mercado de trabajo) suponen un paso hacia adelante para tratar de remediar esta situación y contribuirán en gran medida a responder a esta REP. Las inversiones también permitirán crear itinerarios de inclusión para los beneficiarios del régimen nacional de renta mínima.

Las medidas que presenta el Plan pueden contribuir a aplicar las REP en las que se solicita a España que mejore la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia (REP 2020.2.5 y 2020.2.6). Por lo que respecta a la REP referente a los regímenes de renta mínima, se ampliará el sistema nacional de garantía de ingresos introducido por España en junio de 2020 y se reforzarán los itinerarios de inclusión para los beneficiarios. Este régimen se introdujo con el objetivo de establecer un «suelo»

[³⁷] REP de 2020 a España, considerando 20.

mínimo a nivel nacional que las Comunidades Autónomas habrán de complementar con sus regímenes vigentes. La implementación del régimen inicial aún está en curso. Se espera que las medidas previstas en el componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España contribuyan sustancialmente a ampliar su efecto en la reducción de la pobreza, ya que ampliarán la cobertura a personas que hasta la fecha no han recibido ayuda, y que propiciarán también su inclusión socioeconómica. Por lo que se refiere al apoyo a la familia, el componente 22 prevé una reforma legislativa para reforzar la ayuda material (en efectivo y en especie) a los menores en situaciones de vulnerabilidad, que se complementará con una revisión de la ayuda a las familias a través del sistema fiscal. Si bien las reformas del sistema de apoyo a la familia anunciadas como parte de los componentes 22 y 28 del Plan han de guiarse por el objetivo de reducir las elevadas tasas de pobreza infantil, toda modificación que se introduzca en este ámbito ha de tener debidamente en cuenta las bajas tasas de fertilidad del país.

Políticas de investigación e innovación

Se espera que el PRTR contribuya a aumentar la eficacia de las políticas de investigación e innovación, acelere la difusión de la innovación en apoyo de la recuperación y aumente la resiliencia. De ese modo, ayudará a abordar el reto ya destacado en las REP dirigidas por el Consejo a España (REP 2019.3.6). Se espera que el refuerzo de la gobernanza en materia de investigación e la innovación a todos los niveles, así como el aumento de la calidad de la investigación mediante el uso de evaluaciones sistemáticas para promover la excelencia, junto con los incentivos para que las organizaciones de investigación cooperen con el sector privado, ayuden a aplicar esta recomendación. Esta meta se alcanzará, en parte, mediante la reforma del marco regulador de la innovación prevista en el componente 17 (Ciencia, tecnología e innovación), la reorganización del sistema público de investigación emprendida en las universidades, la prestación de apoyo adicional a los Organismos Públicos de Investigación y el establecimiento de una nueva carrera científica para atraer y retener el talento en la investigación. Todas esas medidas anteriores previstas en el componente 17 (Ciencia, Tecnología e Innovación). Además, se contempla una reforma del sistema universitario como parte del componente 21 (Educación), que irá acompañada de inversiones por valor de 383 millones EUR para la formación del profesorado, con el fin de atraer y retener el talento en las universidades españolas. Contribuirán también a este objetivo las inversiones para la creación de una red de excelencia, un centro de talento y varias cátedras de inteligencia artificial como parte del componente 16 (Inteligencia artificial). Se espera que el aumento del 60 % de la inversión en I+D+i contribuya a colmar las importantes lagunas que la caída de la inversión pública experimentada en el pasado ha abierto en el sistema español de ciencia, tecnología e innovación. Este componente presta también atención a sectores específicos, pues contribuye a apoyar la transición verde (mediante, por ejemplo, la reducción de las emisiones de los sectores de la automoción y aeroespacial) y digital, y a conseguir que el sistema sanitario esté mejor preparado para futuras pandemias. La reforma de la gobernanza del sistema de ciencia, tecnología e innovación incluye la reorganización y la fusión de varios OPI, así como la elaboración de nuevos criterios cualitativos para conceder el estatuto de «universidad». Se espera que estos cambios susciten un nuevo interés y atraigan nuevas inversiones para iniciativas conjuntas público-privadas de transferencias tecnológicas, tanto del sector privado como del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI). Aunque se afirma que la mayor parte de las iniciativas

previstas serán llevadas a cabo conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, aún no está del todo claro cómo se organizará la coordinación de las políticas y estrategias entre los distintos niveles de gobernanza regional.

Inversiones

Los 69 500 millones EUR de ayuda no reembolsable en los que se apoya el PRTR de España contribuirán en gran medida a aplicar las REP de fomento de la inversión pública y privada para impulsar la recuperación. En 2020, el Consejo dirigió a España la REP de anticipar parte de la financiación de proyectos de inversión pública maduros y promover la inversión privada con el fin de propiciar la recuperación económica. La REP sugería que la inversión se centrara en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible (REP 2020.3.3, 4, 5, 6 y 7). En 2019 se emitió a España una recomendación similar (REP 2019.3.1, 2, 3, 4 y 5). Se espera que la inversión pública aportada por el PRTR movilice la inversión privada en numerosos sectores, como la transición energética e industrial del país, pero también en los de rehabilitación de edificios, agroalimentación, pesca, salud y tecnologías digitales clave.

Transición digital

El impulso otorgado por el PRTR supondrá una oportunidad para que España progrese más rápidamente de lo previsto en la implantación de nuevas tecnologías. Con un 28,2 % de la asignación total del Plan destinado a las inversiones digitales, el PRTR acelerará la digitalización de la economía y la sociedad españolas. El componente 15 (Conectividad digital) mejorará el ya buen nivel de conectividad digital mediante inversiones en la red de infraestructuras digitales, con especial atención a las zonas rurales o menos pobladas. Se ofrecerá ayuda para acompañar a las pymes en su transición digital a través de las medidas del componente 13 (Impulso a la pyme). Se prestará también apoyo para fomentar proyectos de digitalización a través de medidas repartidas en diversos componentes y relativas a los sectores agroalimentario y de la automoción, el turismo, la cultura y los medios audiovisuales y la energía, potenciando también el uso de las oportunidades que brinda la inteligencia artificial a través del componente 16. En la sección 4.6 se ofrece más información sobre estas medidas.

Aunque España ya está obteniendo buenos resultados en el ámbito de los servicios públicos digitales, el PRTR proporcionará un impulso adicional a la digitalización de la Administración pública mediante las inversiones del componente 11 (Administraciones públicas), pero también mediante las reformas para simplificar y digitalizar los trámites de creación de empresas, así como para avanzar en el proceso de digitalización de la justicia [componente 13 (Impulso a la pyme)], el sector sanitario [componente 18 (Reforma del sistema sanitario)], la educación y la EFP (componentes 21 y 20) y las federaciones deportivas [componente 26 (Sector del deporte)].

A fin de que la sociedad en general pueda cosechar los frutos de estas inversiones, se garantizará ayuda para aumentar las competencias digitales básicas y avanzadas de distintos grupos de la población mediante la aplicación del Plan Nacional de Competencias Digitales. Las inversiones del componente 21 se centran en la digitalización

de la educación. Además, una inversión de 735 millones EUR con arreglo al componente 19 (Competencias digitales) aumentará las competencias digitales de todos los ciudadanos. Ciertas acciones se dirigirán específicamente a las personas mayores, los desempleados y los menores en situación de vulnerabilidad, y otras consistirán en campañas de sensibilización. Según los datos del INE en 2019, las competencias digitales del 3,62 % de la población activa (aproximadamente 832 600 personas) son muy limitadas. El Plan invertirá 1 256 millones EUR en formar, por lo menos, al 60 % de esas personas. Las medidas contenidas en el Plan deberían contribuir también a aumentar la proporción de especialistas en TIC en España mediante la concesión de becas y la organización de cursos masivos abiertos en línea.

Transiciones verde y energética

La adaptación al cambio climático, la gestión más eficiente del agua y los residuos, la reducción de las emisiones procedentes del transporte, la mayor descarbonización de la energía y el incremento de la eficiencia energética son retos que el PRTR contribuirá a afrontar. El plan tiene por objeto allanar el camino para la transición ecológica de España. Se espera que los cambios normativos previstos en los componentes 1 a 10 del Plan contribuyan a alcanzar los objetivos medioambientales gracias al fomento de las inversiones en eficiencia energética, el uso responsable de los recursos naturales (en particular, el agua), las actividades de gestión de residuos (como parte del componente 12, Política industrial) y las energías renovables. El componente 28 (Reforma del sistema fiscal) incluye reformas fiscales medioambientales que contribuirán a la transición ecológica y energética.

Las inversiones previstas en el PRTR tienen por objeto aumentar la eficiencia energética y fomentar la descarbonización del sistema energético. La ambiciosa inversión de 7 800 millones EUR prevista en los componentes 2 (Rehabilitación) y 11 (Administraciones públicas) debería contribuir a una importante rehabilitación energética de viviendas y edificios públicos. La implantación y la integración de la energía renovable y su almacenamiento se verán facilitadas por los componentes 7 (Energías renovables) y 8 (Infraestructura eléctrica); el desarrollo de modelos de negocio basados en la transición energética se fomentará mediante las inversiones de los componentes 7 (Energías renovables), 10 (Transición justa) y 12 (Política industrial); el hidrógeno renovable se impulsará mediante el componente 9 (Hidrógeno). El componente 10 (Transición justa) debería contribuir a mitigar los retos socioeconómicos derivados de la transición verde.

Los Proyectos Estratégicos para Recuperación y Transformación Económica (PERTE) previstos en el componente 12 (Política industrial) tratarán de desarrollar ambas transiciones paralelas a lo largo de toda la cadena de valor de un sector determinado, mejorando al mismo tiempo la cohesión social y territorial en cada proyecto. Se invertirán en este ámbito 2 500 millones EUR, destinados en parte a la descarbonización de la industria española.

Se espera que el Plan contribuya a paliar la vulnerabilidad de España frente a los efectos adversos del cambio climático que se deriva de su situación geográfica y su topografía. Los efectos perjudiciales del cambio climático consistirán en la reducción de los recursos hídricos, la erosión del litoral, la pérdida de biodiversidad y ecosistemas naturales, el aumento de la erosión del suelo y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos. Las medidas previstas en los componentes 4 (Ecosistemas y biodiversidad) y 5 (Litoral y recursos y hídricos) del Plan contribuirán a la protección del medio ambiente a

través de las medidas de conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad y de gestión sostenible y protección de los recursos naturales (bosques, agua, humedales, estuarios, etc.).

Por último, la REP dirigida a España en el ámbito de las interconexiones eléctricas se llevará a la práctica fuera del marco del MRR (REP 2019.3.5). España, al igual que Portugal y Francia, mantiene un firme compromiso con el aumento de las interconexiones eléctricas con el resto de la Unión con miras a una mayor integración del mercado interior de la energía de la UE, según lo previsto en su PNEC. Este compromiso ha quedado patente en las Declaraciones Conjuntas de las recientes cumbres celebradas por España con Portugal (octubre de 2020) y con Francia (marzo de 2021). Es necesario proseguir una cooperación a los niveles nacional, regional y de la UE que impulse las interconexiones eléctricas clave y cumpla los objetivos tanto en materia de energía como de clima, en el marco también del Mecanismo «Conectar Europa 2».

Transporte

Las inversiones del Plan que se destinan a fomentar la movilidad sostenible —gracias, entre otros medios, a un mejor uso de la red ferroviaria— deberían contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en España. Las medidas de los componentes 1 y 6 del Plan también deberían permitir progresar en el ámbito de la movilidad sostenible en España. El transporte es el sector en el que más siguen creciendo las emisiones de GEI en España. Para reducir la actual dependencia respecto del transporte de mercancías por carretera, intensivo en carbono, las inversiones deben centrarse en un mejor uso de las infraestructuras ferroviarias. El uso del transporte ferroviario de mercancías se potenciará mediante la finalización de los corredores pendientes y el desarrollo de nodos de transporte intermodal. Se espera también que el establecimiento de un mecanismo de financiación para la conservación y el mantenimiento de la red viaria estatal contemplado en el componente 1 (Movilidad urbana sostenible), que internalice los costes medioambientales, contribuya al cambio modal de la carretera al ferrocarril y reduzca las emisiones. El componente 1 (Movilidad urbana sostenible) prevé también importantes inversiones en movilidad eléctrica (incluidas las infraestructuras de recarga y de soporte a los vehículos eléctricos), la creación de zonas de bajas emisiones y la mejora del transporte público urbano, aumentando su sostenibilidad medioambiental.

Administración pública y entorno empresarial

El carácter restrictivo y fragmentado de la regulación en España afecta negativamente al entorno empresarial e impide que las empresas aprovechen las economías de escala. Por esta razón, se ha reiterado la REP en la que se pide a España que aplique plenamente la Ley de unidad de mercado (REP 2019.4.1). Esta ley es un instrumento de mejora de la legislación destinado a eliminar los obstáculos innecesarios y desproporcionados de la regulación que entorpecen el acceso a las actividades económicas y el funcionamiento de estas en todo el territorio español. Además, incluye disposiciones para fomentar los principios de mejora de la legislación en los distintos niveles de gobierno. Se espera que las reformas previstas en el componente 13 (Impulso a la pyme) contribuyan parcialmente a mejorar su aplicación. El Plan anuncia que la Ley de creación y crecimiento empresarial modificará determinadas secciones de la Ley de unidad de mercado para aportar mayor claridad a las disposiciones cuya interpretación haya dado lugar a dificultades de aplicación. Se espera que

la reforma mejore también los mecanismos establecidos para proteger a los operadores del mercado frente a las medidas reguladoras. A estos mecanismos se añadirá la organización de una nueva Conferencia Sectorial de Clima de Negocios y Mejora Regulatoria para facilitar la correcta aplicación de los principios de buena regulación por parte de todas las Administraciones públicas, a todos los niveles territoriales. Sustituirá a la anterior conferencia sectorial creada con este fin y centrará los esfuerzos en la regulación futura, concretamente la que acompañe a la recuperación. Tomará el testigo de la labor realizada en otras conferencias sectoriales para garantizar una mejor coordinación, supervisión y promoción de la mejora de la regulación en todos los ámbitos. La regulación de las profesiones se mejorará por distintas vías. En primer lugar, una reforma legislativa dará aplicación a la Directiva 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. [³⁸] En segundo lugar, una reforma garantizará que el acceso al ejercicio de la profesión de abogado y procurador esté sujeto a los mismos requisitos en materia de cualificaciones y que solo se apliquen honorarios máximos a los servicios de los procuradores. Esta reforma permitirá también la prestación conjunta de servicios de defensa en los tribunales y de procura por parte de sociedades profesionales.

Se espera también que el PRTR de España contribuya a la creación de un mejor clima de negocios a lo largo de todo el ciclo de vida de una empresa, desde su creación hasta su liquidación. El mercado español de financiación con capital riesgo de las pymes, especialmente de las microempresas, es poco atractivo para los inversores. Además, las prácticas de pago en España lastran la liquidez de las pymes. Por ese motivo, el Consejo emitió en 2020 una REP dirigida a España para garantizar la aplicación efectiva de medidas destinadas a proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos, por ejemplo, evitando retrasos en los pagos (REP 2020.3.1). La Ley de creación y crecimiento empresarial anunciada en el componente 13 (Impulso a la pyme) reducirá drásticamente el capital mínimo requerido para la creación de una sociedad de responsabilidad limitada, digitalizará todo el proceso de creación y mejorará el acceso a fuentes diversificadas de financiación con miras al crecimiento empresarial. Por lo que respecta a las empresas emergentes innovadoras, el nuevo marco regulador previsto en ese mismo componente facilitará su aparición. Además, se reforzará la eficacia de las normas para hacer frente a los retrasos en los pagos, con la finalidad particular de proteger a las pymes de las prácticas desleales en las transacciones entre empresas. El cambio hacia una cultura de pagos tempranos podría guiarse por directrices sobre publicidad y transparencia de los plazos de pago, mejores prácticas empresariales y mecanismos de mejora de la ejecución, como un sistema de resolución extrajudicial de litigios.

El Plan incluye medidas para mejorar la eficacia del sistema de justicia y, en particular, su eficiencia. La resolución en tiempo útil de los procedimientos de insolvencia también

[³⁸]Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/958/oj>.

desempeñará un papel fundamental para garantizar la liquidez de las empresas y la reasignación eficiente de recursos, además de fomentar el emprendimiento y la estabilidad del sector financiero. En este contexto, la reforma del marco de insolvencia prevista como parte del componente 13 (Impulso a la pyme) introducirá la reestructuración preventiva y el alivio de la deuda para las personas físicas y mejorará la eficacia de los instrumentos preconcursales y de segunda oportunidad. Además, las inversiones en digitalización y las tres reformas legislativas del componente 11 (Administraciones públicas) buscarán un aumento de la eficiencia y la digitalización de los procedimientos judiciales, así como una organización más eficaz del sistema de justicia. La eficiencia de los procedimientos se logrará mediante su abreviación en todas las jurisdicciones y mediante la promoción de mecanismos alternativos de resolución extrajudicial. Con la reforma de la organización del mapa judicial se pretende sustituir el elevado número de tribunales unipersonales de primera instancia por 431 órganos colegiados (tribunales de instancia), y poner en marcha la Oficina Judicial en todo el sistema de justicia. Está prevista, además, como parte del componente 11 (Administraciones públicas) una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ese proyecto de reforma pretende asignar la dirección de la investigación judicial a los fiscales (en el sistema actual, corresponde a los jueces de instrucción). Estas reformas tienen por objeto mejorar la eficacia del sistema judicial, impulsando con ello la actividad económica y atrayendo inversiones. Está previsto que todas ellas se aprueben tras la preceptiva consulta de las partes interesadas, incluidos el Consejo Nacional del Poder Judicial y la Fiscalía General.

Otros aspectos relativos a la Administración pública

Una coordinación más estrecha y sostenida entre las autoridades nacionales, regionales y locales aumentaría la eficacia de las políticas, por lo que el Plan contiene medidas para reforzar los mecanismos de coordinación existentes. La coordinación de los distintos niveles de gobierno es un reto en los ámbitos en cuya reforma participan tanto la Administración central como las autonómicas. Cabe citar, entre ellos, la mejora de la regulación, las políticas activas de empleo, la educación, la atención sanitaria y los servicios sociales. Como consecuencia de esta situación, el Consejo presentó a España en 2020 una REP para que reforzase la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (REP 2020.4.1). Además de las medidas sobre la fragmentación de la regulación previstas en el componente 13 (Impulso a la pyme), el Plan de España sigue esta recomendación mediante los cambios previstos de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, con arreglo al componente 11 (Administraciones Públicas). Estos cambios pretenden reforzar los mecanismos existentes de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, como la Conferencia de Presidentes, en la que se reúnen el presidente del Gobierno central y los de los Gobiernos autonómicos, mediante la creación de una Secretaría permanente, y las Conferencias Sectoriales (especificando qué acuerdos serán de cumplimiento preceptivo y haciendo obligatoria la preparación, aprobación y publicación de los objetivos políticos plurianuales y los indicadores de resultados, así como mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación). También establecen la necesidad de garantizar la interoperabilidad de las plataformas informáticas de los Gobiernos central y autonómicos.

Por último, el Plan pretende reforzar el marco de contratación pública, aspecto clave para un uso eficiente de los fondos facilitados por el MRR. La aplicación del PRTR de España contribuirá en significativa medida a dar respuesta a las REP que piden el refuerzo del marco de contratación pública (REP 2020.4.2 y REP 2019.1.3). El componente 11

(Administraciones públicas) incluye entre sus medidas la adopción de la Estrategia Nacional de Contratación Pública, documento estratégico de alto nivel que ha sufrido un importante retraso (la Ley de Contratos del Sector Público contemplaba su aprobación en agosto de 2018). Esta Estrategia se ha concebido como instrumento para aumentar la eficiencia de la contratación pública. Las medidas de este componente con las que se pretende garantizar la plena operatividad de la estructura de gobernanza de la contratación pública creada en 2018 serán fundamentales para garantizar una entrega eficiente de los fondos del MRR (en particular, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública y la Oficina Nacional de Auditoría). Las medidas previstas en el PRTR podrían facilitar la efectiva transición a la contratación electrónica obligatoria para todos los niveles de la Administración, así como una mejor puesta en común de datos entre ellos.

El PRTR español responde adecuadamente a las recomendaciones y los retos en un importante número de ámbitos. Así lo hace, concretamente, en el de las transiciones ecológica y digital. En gran medida, el Plan también hace frente a los retos en los ámbitos de las competencias digitales, la investigación y la innovación, la salud, las políticas activas de empleo y la segmentación del mercado laboral, el apoyo al desempleo de larga duración y a las familias, la contratación pública y el clima de negocios.

Respuesta a la situación económica y social

Las perspectivas de recuperación de España a medio y largo plazo dependerán de las inversiones para aumentar la productividad y la innovación. El Plan se centra en las inversiones destinadas a acelerar las transiciones digital y ecológica, especialmente en los sectores que ayudarán a las empresas a recobrar competitividad. También se aborda el débil crecimiento de la productividad observado ya antes de la crisis mediante inversiones en las personas y en la mejora del clima de negocios. Contribuyen a este objetivo las medidas de refuerzo de las competencias (especialmente las digitales) de diferentes grupos de la población, de digitalización de las empresas, en particular de las pymes, de aumento de la eficacia de la Administración pública (incluido el sistema de justicia), y de mejora del clima empresarial. Por lo que se refiere a la innovación, el PRTR también trata de reforzar las asociaciones público-privadas en la investigación y en la transformación industrial.

El Plan se centra, asimismo, en las medidas de aumento de la cohesión social y territorial, que corre el riesgo de degradarse debido a la crisis. Como se describe en la sección 4.1, el plan contiene medidas destinadas a preservar el empleo y superar la segmentación, luchar contra la pobreza infantil y modernizar los servicios de protección social. Si se aplican con éxito, reforzarán la cohesión social. La modernización del sistema fiscal prevista en el Plan también debería dar lugar a una redistribución de los recursos hacia los más necesitados.

El Plan contiene una serie de medidas que se espera sirvan para afrontar eficazmente los retos del país en cuanto a la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos. Entre ellas se incluyen varias reformas e inversiones destinadas a mitigar el desproporcionado efecto de la crisis sobre las mujeres. Las medidas legislativas del componente 23 (Mercado de trabajo) tienen por objeto eliminar la brecha retributiva entre hombres y mujeres y aumentar la transparencia y la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Otras medidas incluyen una inversión sustancial en la creación de plazas de educación infantil para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral (670

millones EUR). También incluyen acciones para promover las vocaciones «STEM» en las escuelas (256 millones EUR), inversiones para apoyar a las empresarias (46 millones EUR) y prestar asistencia a las mujeres víctimas de la violencia de género (153 millones EUR), así como medidas destinadas a atraer a mujeres con talento de todo el mundo para que lleven a cabo proyectos de investigación, inversiones en el sector asistencial y medidas para aumentar la participación de las mujeres en el transporte, el sector audiovisual y el deporte profesional.

El Plan pone un claro énfasis en la cohesión social y muestra una clara voluntad de luchar contra otras formas de desigualdad, en particular las que sufren los jóvenes desempleados. No obstante, podría ser más específico en lo que se refiere a los beneficiarios de las medidas dirigidas a los grupos vulnerables y desfavorecidos (los gitanos, los migrantes y las personas de edad avanzada). Están previstas algunas medidas específicamente destinadas a los migrantes o a las personas de origen migrante, como las de integración de los solicitantes de asilo y otras personas necesitadas de protección del componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) y las de prevención del abandono escolar prematuro y apoyo educativo en fases posteriores de la vida de los componentes 20 (Formación profesional) y 21 (Educación). Esas medidas garantizarán también que se les proporcionen dispositivos y competencias digitales. Varias medidas de los componentes 1 (Movilidad urbana sostenible), 2 (Rehabilitación), 20 (Formación profesional) y 23 (Reforma del mercado de trabajo) se destinan a las personas con discapacidad, especialmente en relación con el empleo, la formación profesional, el transporte y el acceso a los edificios públicos. La reforma de la Ley de Educación que se inscribe en el componente 21 contempla la integración en las escuelas ordinarias, en un plazo de diez años, de los alumnos que actualmente asisten a los llamados centros de educación especial. Según se explica en el PRTR, se elaborará junto con las Comunidades Autónomas un plan decenal que se espera fomente la integración de los alumnos con necesidades especiales en los centros ordinarios. Además, se espera garantice que las escuelas de educación especial puedan seguir acogiendo a aquellos alumnos cuyas necesidades puedan satisfacerse mejor en ellas y, al mismo tiempo, presten a los centros ordinarios apoyo para la integración de los alumnos con necesidades especiales. Dado que el alcance del plan decenal rebasa el ámbito de aplicación del Mecanismo, este aspecto de la reforma no depende de la ayuda del MRR.

Mediante inversiones específicas, el Plan aspira a mitigar las disparidades regionales en España en los ámbitos del empleo, los resultados educativos, las tasas de abandono escolar prematuro, la pobreza y la desigualdad. Pese a una mejora significativa de la infraestructura digital, persiste la brecha entre zonas urbanas y rurales. El Plan pretende acortar esa distancia mediante inversiones específicas que tengan debidamente en cuenta esas diferencias y se centren en las zonas vulnerables. Del mismo modo, las acciones de modernización de la industria previstas en el Plan y dirigidas a colmar la brecha digital pretenden asegurar que todos los territorios puedan asimilar la transición digital y ecológica y aprovechar sus beneficios rápidamente.

Los riesgos detectados para la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo se derivan en parte de la necesidad de tener más en cuenta los retos existentes para la productividad y la cohesión social y territorial. En la medida en que las inversiones en esos ámbitos consigan aumentar la productividad, el empleo y la cohesión social, deberían verse compensadas por un aumento del empleo y del crecimiento a medio y largo plazo. Por tanto,

el PRTR español ofrece una respuesta integral y adecuada a la situación económica y social de España.

Impulsar el potencial de crecimiento de manera sostenible

A fin de apoyar el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía española, el Plan está concebido para despejar los principales obstáculos a la inversión. El Plan se propone mejorar la regulación del mercado laboral y resolver la escasez de trabajadores cualificados. Las medidas del Plan también pretenden resolver la fragmentación y garantizar una mejor regulación; facilitar el acceso de las pymes y las empresas emergentes innovadoras a la financiación, y mejorar el funcionamiento de la Administración pública, gracias en particular a una aplicación más eficaz del marco de contratación pública. El Plan incluye también inversiones destinadas a resolver el problema de la baja inversión en investigación e innovación, además de reformas para mejorar la cooperación entre la ciencia y las empresas. Por último, pretende afrontar el coste de la energía y el impacto de los cambios climáticos (para más detalles, véanse las secciones anteriores). El Gobierno español estima que el Plan incrementará el potencial de crecimiento en un 0,4 % anual a medio plazo. Con su perfil de inversiones y reformas, el Plan debería impulsar la productividad, el crecimiento y el empleo, por un lado, y contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, por otro. Al abordar estos retos, el Plan español contribuye a dar un impulso significativo al potencial de crecimiento de su economía de manera sostenible.

Conclusión para el criterio 2.2 del anexo V del Reglamento del MMR

Habida cuenta de las reformas e inversiones previstas por España, se espera que su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuya a hacer frente con eficacia a todos o a buena parte de los retos determinados en las recomendaciones específicas por país, o destacados en otros documentos pertinentes adoptados oficialmente por la Comisión en el marco del Semestre Europeo; ese Plan constituye, por lo tanto, una respuesta adecuada a la situación económica y social de España. Estas circunstancias justificarían una «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.2 del anexo V del Reglamento del MRR.

Cuadro 4.2.1: Catálogo de retos identificados en las recomendaciones específicas por país de 2019-2020 y en los 30 componentes del PRTR de España

Retos para el país (según se indica en la sección 2)	REP (2019-2020) y recomendaciones del Semestre Europeo correspondientes	Componente 1: Movilidad urbana sostenible	Componente 2: Rehabilitación	Componente 3: Sistema agroalimentario y pesquero	Componente 4: Ecosistemas y biodiversidad	Componente 5: Litoral y recursos hídricos	Componente 6: Movilidad sostenible de larga distancia	Componente 7: Energías renovables	Componente 8: Infraestructuras eléctricas	Componente 9: Hidrógeno	Componente 10: Transición justa	Componente 11: Administraciones públicas	Componente 12: Política industrial	Componente 13: Impulso a la pyme	Componente 14: Turismo	Componente 15: Conectividad digital	Componente 16: Inteligencia artificial	Componente 17: Ciencia, tecnología e innovación	Componente 18: Reforma del sistema de salud	Componente 19: Capacidades digitales	Componente 20: Formación profesional	Componente 21: Educación	Componente 22: Economía de los cuidados, igualdad e inclusión	Componente 23: Políticas del mercado de trabajo	Componente 24: Sector cultural	Componente 25: Sector audiovisual	Componente 26: Sector del deporte	Componente 27: Prevención del fraude fiscal	Componente 28: Reforma del sistema fiscal	Componente 29: Eficacia del gasto público	Componente 30: Reforma del sistema de pensiones	
Sostenibilidad fiscal																																
Política fiscal y gobernanza fiscal	2019.1.2, 2020.1.1	○										○																	○	○	○	
Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración	2020.1.2.																		○				○				○					
Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas	2019.1.4., 2020.1.3	○										○																○	○	○	○	
Mercado de trabajo																																
Protección del empleo y marco para los contratos e incentivos al trabajo y a la creación de empleo	2020.2.1 y 2020.2.2, 2019.2.3 y 2019.2.4.											●							●					○						○	○	
Prestaciones por desempleo	2020.2.4, 2019.2.6																					○	●									

4.3. Potencial de crecimiento, creación de empleo, resiliencia económica, institucional y social, pilar europeo de derechos sociales, mitigación del impacto de la crisis y cohesión y convergencia social territorial

Fomento del crecimiento económico y el empleo

Se prevé que la combinación de inversiones y reformas presentada por España estimulará el crecimiento por múltiples vías, incluido el aumento de la productividad total de los factores, en consonancia con la actualización de la UE del nuevo modelo de industria para Europa de 2020 [³⁹], la ampliación de la capacidad comercial y el aumento de la eficiencia del mercado laboral paralelo a la reducción de su fragmentación. La repercusión económica de los fondos en la economía española será significativa, especialmente entre 2022 y 2024, momento en el que los fuertes efectos sobre la demanda irían acompañados de una contribución gradual por el lado de la oferta. Las autoridades españolas estiman que se producirá un incremento acumulado del nivel del PIB de 2,8 %, 4,15 % y 4,16 % en los tres primeros años de ejecución del Plan. Estas previsiones parecen más bien optimistas, pues implican multiplicadores mayores y más persistentes que los referidos por los estudios especializados [⁴⁰], que sostienen el uso de un multiplicador apenas por encima de la unidad en 2021 y ligeramente superior en 2022. Incluso con esos últimos multiplicadores, los cálculos de la Comisión también señalan considerables efectos en el PIB, si bien distribuidos de manera más uniforme a lo largo de los años. La íntegra aplicación de las medidas del Plan podría dar lugar a un aumento del PIB comprendido entre el 1,8 % y el 2,5 % de aquí a 2024 (véase el recuadro 4.3.1), lo que permitiría a España volver al nivel de PIB anterior a la COVID-19 a finales de 2022. Se prevé que la aplicación de las reformas, combinada con la inyección de fondos públicos, impulsará la demanda interna; esos serán los principales motores del crecimiento en los próximos años, junto con la normalización gradual de la tasa de ahorro de los hogares.

Según las simulaciones llevadas a cabo por la Comisión, la repercusión duradera del PRTR podría dar lugar a un aumento del 0,8 % del PIB en 20 años (véase el recuadro 4.3.1). Esas simulaciones no incluyen el posible efecto positivo de las reformas estructurales, que puede ser considerable y aumentar el PIB español en un 10 % en 20 años. Se espera que este aumento se vea impulsado por el crecimiento de la acumulación de capital y la productividad total de los factores, propiciado por un ambicioso paquete de reformas e inversiones favorables al crecimiento y la productividad. Las autoridades españolas mencionan un efecto en la productividad de medio a largo plazo de 0,4 puntos porcentuales, pero no ofrecen detalles sobre cómo se obtiene o cuál será su duración. Las reformas en los

[³⁹] Comisión Europea, Actualización del nuevo modelo de industria de 2020, COM(2021) 350 final, 5.5.2021.

[⁴⁰] Las autoridades españolas basan los multiplicadores mayores y más persistentes utilizados en sus previsiones en la hipótesis de que unas brechas de producción negativas más profundas y persistentes potencian la eficacia de los estímulos fiscales en años de crisis. Esto apunta a la posibilidad de subestimación de los supuestos más normalizados utilizados por la Comisión (véase el recuadro 4.3.1).

ámbitos de las competencias y las políticas del mercado laboral pueden tener efectos duraderos en el crecimiento potencial y hacerlo más inclusivo. Del mismo modo, la aplicación de la Agenda España Digital 2025 en el contexto del PRTR puede impulsar la transformación digital de la economía española, tanto a nivel individual (aumentando hasta un 80 % la proporción de personas con competencias digitales básicas) como sectorial (mediante la digitalización de la Administración pública y las pymes).

Las autoridades españolas estiman que se producirá un incremento acumulativo del nivel de empleo del 1,2%, el 2,9% y el 3,1% durante los tres primeros años de ejecución del Plan. Las estimaciones de la Comisión reflejan también un efecto considerable sobre el empleo, aunque menos marcado y distribuido de forma más homogénea a lo largo del período de ejecución (véase el recuadro 2). Debido a las diferencias en las hipótesis subyacentes y en la metodología, los resultados de la evaluación de la Comisión no pueden compararse directamente con las cifras indicadas en el PRTR. Concretamente, las estimaciones de la Comisión reflejan solo la repercusión de las inversiones y no incluyen los efectos de las reformas que forman parte del PRTR. Se espera que las medidas que tengan un mayor efecto directo o indirecto en la creación de empleo serán las nuevas políticas activas de empleo del componente 23 (Mercado de trabajo) (mediante una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de empleo), el refuerzo del sistema español de ciencia, tecnología e innovación del componente 17 (Ciencia, tecnología e innovación), (gracias a un aumento del 60 % de la inversión), la Oleada de Renovación del componente 2 (por su repercusión intensiva en mano de obra), la modernización y digitalización del tejido industrial y las pymes del componente 12 (Política industrial) (a través de la mejora del acceso a nuevos mercados por vías digitales), el turismo y el fomento de España como país emprendedor del componente 14 (Turismo) (debido a la importancia del turismo en la economía española), las políticas de EFP y competencias digitales del componente 20 (Formación profesional) (mediante el aumento de la oferta de cualificaciones medias y altas muy demandadas), y la modernización y digitalización de la educación del componente 21 (Educación).

Las autoridades españolas prevén sustanciales aumentos del nivel de inversión pública y de inversión en I+D (tanto pública como privada) propiciados por el PRTR. En los años previos a la crisis de la COVID-19, la inversión pública se mantuvo en niveles moderados, en torno al 2 % del PIB. Durante el período de ejecución del Plan (2021-2023), la inversión pública podría aumentar hasta el 4 % del PIB. La inversión pública en I+D podría alcanzar el 1 % del PIB durante el período de aplicación del PRTR; las autoridades españolas estiman que la movilización de la inversión privada permitirá que la inversión global en I+D rebase con creces el objetivo del 2 % del PIB anterior a la crisis (Estrategia Europa 2020). Sin embargo, el Plan no indica si estos niveles de inversión pública y gasto en I+D se mantendrán después de 2023.

Recuadro 4.3.1 Simulaciones estilizadas de la repercusión de NGEU con el modelo QUEST — ESPAÑA

Las simulaciones llevadas a cabo por la Comisión Europea con el modelo QUEST muestran que la repercusión económica de NGEU en España podría conducir a un aumento del PIB comprendido entre el 1,8 % y el 2,5 % de aquí a 2024. ^[41] Transcurridos 20 años, el PIB podría ser un 0,8% más alto. Una importante parte de este efecto se debe a las externalidades.

Según estas simulaciones, esto se traduciría en hasta 250 000 puestos de trabajo adicionales. Las externalidades transfronterizas (PIB) supondrán 0,4 puntos porcentuales en 2024, lo que muestra el valor añadido de la sincronización del gasto entre Estados miembros (línea 2). Incluso en la hipótesis de que los fondos del paquete NGEU fueran menos productivos, la repercusión seguiría siendo significativa (línea 3). ^[42]

Cuadro 1: Resultados de la simulación con el modelo QUEST (% de desviación del nivel del PIB real con respecto al supuesto de inexistencia de NGEU, hipótesis de desembolso lineal a lo largo de 4 años)

Scenario	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040
Baseline	1,3	2,3	2,4	2,5	1,9	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	0,8
<i>of which spillover</i>	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Low productivity	1,1	1,9	1,8	1,8	1,1	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3

Este escenario estilizado no incluye la posible repercusión positiva de las reformas estructurales, que puede ser significativa. Un ejercicio de evaluación comparativa basado en modelos ha puesto de manifiesto que la introducción de reformas estructurales que redujesen a la mitad la brecha con respecto a los países con mejores resultados en los indicadores de reformas estructurales podría aumentar el PIB de España en un 10 % en un plazo de 20 años, acercándolo a los resultados esperados para la media de la UE. ^[43]

Debido a las diferencias en cuanto a las hipótesis y a la metodología, **los resultados de esta evaluación estilizada no pueden compararse directamente con las cifras indicadas en la sección 4 del PRTR de España.**

Refuerzo de la cohesión social

El PRTR presentado por España incluye medidas destinadas a afrontar los retos de cohesión social señalados en anteriores informes por país y recomendaciones específicas por país dirigidas a España y supervisados a través del cuadro de indicadores sociales

^[41] El MRR representa aproximadamente el 90 % del paquete NGEU, que incluye además los programas ReactEU, Horizonte, InvestEU, FTJ, Desarrollo Rural y rescEU.

^[42] Técnicamente, el escenario de baja productividad contempla una reducción significativa de la elasticidad del producto del capital público.

^[43] Varga, J, in't Veld, J. «The potential growth impact of structural reforms in the EU: a benchmarking exercise», European Economy Economic Papers n.º 541.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf.

(véase el recuadro 4.3.2). Estas medidas pueden contribuir a la aplicación del Plan de acción del pilar europeo de derechos sociales, refrendado en la Cumbre de Oporto.

El Plan contiene medidas para mejorar los resultados educativos y las capacidades a todos los niveles. España invertirá significativamente en servicios de atención y educación de la primera infancia (AEPI 0-3) asequibles y de alta calidad para quienes estén más necesitados y ampliará la orientación y el apoyo a los alumnos en situaciones de vulnerabilidad. La aplicación de la nueva Ley de educación tiene por objeto aumentar la inclusividad y reducir los niveles de segregación en las escuelas públicas. Además, España ampliará (135 000 plazas nuevas) y modernizará (con mayor énfasis en las competencias verdes y digitales) la oferta de educación y formación profesional (EFP). En conjunto, se espera que estas medidas contribuyan a reducir las tasas de abandono escolar prematuro y a mejorar los resultados educativos. Por lo que se refiere a la educación superior, las medidas tienen por objeto promover la igualdad de acceso de todos los alumnos mediante el aumento de las ayudas económicas, la reforma del sistema de becas y la reducción de los precios universitarios. Además, el aumento de la cooperación con las empresas debería contribuir a mejorar tanto la adecuación al mercado laboral de la educación superior como la empleabilidad de sus titulados.

España se propone llevar a cabo reformas e inversiones en el ámbito de las competencias, en particular las de carácter digital, con especial atención a la mejora de las capacidades de las personas poco cualificadas y al perfeccionamiento y reciclaje profesional de la mano de obra en consonancia con las necesidades del mercado laboral. La inversión en la acreditación de las competencias existentes y en la provisión de cualificaciones profesionales debería abrir el acceso a un sistema integrado de formación continua. Existen nuevos mecanismos para mejorar la participación de los empleadores en la oferta de formación, aspecto que sigue suponiendo un reto. Se espera que esta combinación de medidas ayude a mejorar la empleabilidad de las personas en paro y ofrezca nuevas oportunidades a quienes ya se hallan en el mercado laboral.

Muchas de las inversiones en los ámbitos del empleo y las cualificaciones se destinan a los jóvenes y tienen la finalidad de reducir las elevadísimas tasas de desempleo juvenil y de mejorar las sus perspectivas de trabajo de este grupo de la población. Estas inversiones, combinadas con la modernización del sistema de EFP y el refuerzo de las inversiones dedicadas a la oferta de orientación y apoyo en la educación básica, responden al reto de fomentar la integración en el mercado laboral de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Por lo que se refiere al mercado laboral, el Plan de España presenta una amplia gama de reformas e inversiones que se espera contribuyan a la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales y que encierran el potencial de dar respuesta a reiteradas recomendaciones específicas por país. El Gobierno español sigue debatiendo los pormenores de muchas de estas reformas con los interlocutores sociales. La simplificación del «menú» de contratos y la revisión de los incentivos a la contratación tienen por objeto generalizar el empleo con contratos indefinidos, reduciendo con ello los altos niveles de segmentación del mercado laboral. Las condiciones de trabajo de determinados grupos pueden mejorar gracias a las reformas del teletrabajo y la regulación de los trabajadores de reparto de plataformas, o *riders*, y de la subcontratación. El nuevo mecanismo que aportará

flexibilidad a las empresas y estabilidad a los trabajadores, basado en la experiencia adquirida con los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), tiene por objeto mejorar la flexibilidad interna de las empresas como alternativa a la destrucción de empleo, merced al reciclaje profesional de los trabajadores en riesgo de despido y al fomento de la movilidad laboral. Está prevista en el componente 23 (Mercado de trabajo) una inversión de 434 millones EUR para la formación de estos trabajadores. Para prestar un apoyo más eficaz a los solicitantes de empleo, se modernizarán las políticas activas de empleo (PAE) y los servicios públicos de empleo (SPE). Se racionalizará el sistema de prestaciones en metálico no contributivas (incluido el subsidio por desempleo). Los planes para reforzar la cooperación entre los servicios de empleo y los servicios sociales a fin de facilitar la integración en el mercado laboral de las personas en riesgo de exclusión se basarán en el régimen nacional de renta mínima o ingreso mínimo vital (IMV).

El PRTR español pretende mitigar los altos niveles de riesgo de pobreza o exclusión social preexistentes, que probablemente aumenten en el contexto de la crisis de la COVID-19. La reducción de la desigualdad de renta es una prioridad global del Plan. Según la evaluación de impacto macroeconómico, la distribución de la renta se vería afectada tanto a través de la oferta como a través de la demanda. En primer lugar, se espera que el aumento de la inversión pública aumente el stock total de capital de la economía, generando con ello una mayor demanda de empleo. Se espera, del mismo modo, que el crecimiento del PIB y el aumento de la renta de los agentes económicos creen una mayor demanda de empleo. En segundo lugar, se prevé que las inversiones del Plan en el ámbito de las competencias repercutirá en la composición de la mano de obra a medio y largo plazo gracias a la mejora de las capacidades de los trabajadores poco cualificados, y afectará directamente a la distribución salarial entre los trabajadores activos. Según las autoridades españolas, se espera que este proceso contribuya a reducir el índice de Gini —actualmente por encima de 30 puntos y ligeramente por encima de la media de la zona del euro— en un 5,7 % a lo largo de un período de 10 años, alineándolo con los coeficientes de Gini de los países nórdicos.

En el componente 23 (Mercado de trabajo), España contempla un conjunto de medidas destinadas a aumentar la tasa de actividad y la productividad de las mujeres en el mercado laboral. Con el fin de reducir la brecha de género en el mercado de trabajo, el Plan incluye dos reales decretos leyes: uno sobre igualdad retributiva entre hombres y mujeres y otro sobre planes de igualdad para todas las empresas con más de 50 personas trabajadoras. También se aplicarán medidas para combatir la violencia de género y apoyar la integración de las mujeres en el mercado laboral. El Plan contempla también un aumento de la inversión pública en la educación y la asistencia infantil, de 0 a 3 años, un Plan de choque para la economía de los cuidados y el refuerzo de las políticas de inclusión. Las autoridades se proponen impulsar la participación de las mujeres en puestos de responsabilidad en ámbitos estratégicos y en sectores donde su presencia sigue siendo baja, contribuyendo así a una asignación más eficiente del talento y conciliando el objetivo de reducir la brecha de género con el de aumentar el crecimiento de la productividad.

El principal objetivo de la reforma de las pensiones que ha de acordarse, diálogo social mediante, es el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas en el tiempo — en consonancia con las prácticas de otros Estados miembros—, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Con el sistema actual, el nivel de suficiencia de las pensiones es uno de los más elevados de la UE y permanecería por

encima de la media de la UE a largo plazo (tanto en lo que se refiere a las altas tasas de sustitución como al bajo riesgo de pobreza de los pensionistas).

El PRTR de España incluye también en su componente 22 un plan para impulsar las políticas sociales (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión). Con una de las tasas de pobreza infantil más altas de la UE y uno de los niveles de apoyo a las familias más bajo, España se compromete, mediante una nueva Ley de protección a las familias, a mejorar la cobertura de las prestaciones para los menores que no gozaban de la protección suficiente. España llevará también a cabo una reforma integral del sistema tributario que incluirá una revisión de su efecto distributivo para las familias con hijos.

El Plan de choque para la economía de los cuidados incluye también reformas e inversiones diseñadas para reforzar los cuidados de larga duración en respuesta a los efectos del envejecimiento de la población y al aumento de la demanda de ese tipo de asistencia. Sus acciones se orientan a promover la desinstitucionalización a través, por ejemplo, de la inversión en asistencia integrada en la comunidad y en soluciones de atención domiciliaria, pero también incluyen la mejora de la asistencia institucional, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por último, dentro del marco de la Agenda Urbana Española, las inversiones en rehabilitación de edificios del componente 2 del Plan afrontarán la pobreza energética mediante la mejora de la eficiencia energética y el fomento de la construcción de vivienda de alquiler social. El Plan España País Accesible incluye inversiones para garantizar los derechos de las personas con discapacidad a acceder a los servicios públicos.

Recuadro 4.3.2: Retos sociales y de empleo con arreglo al cuadro de indicadores sociales adjunto al pilar europeo de derechos sociales

El cuadro de indicadores sociales en que se apoya el pilar europeo de derechos sociales señala la existencia de importantes retos laborales y sociales en España. La crisis de la COVID-19 ha detenido la evolución positiva del mercado laboral observada en los últimos años, exacerbando los problemas estructurales preexistentes y generando riesgos de aumento de la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) contribuyeron a mitigar el impacto de la crisis en el mercado laboral, pues preservaron los puestos de trabajo y los ingresos de los trabajadores en los sectores más afectados. Aunque estos regímenes no han impedido el aumento del desempleo y la caída del empleo, sí que han contribuido a contener sus efectos. Dicho esto, la elevada proporción de trabajadores temporales aumenta la vulnerabilidad del mercado laboral español respecto del ciclo económico.

Cuadro de indicadores sociales para España						
Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de la población de 18 a 24 años) (2020)					
	Tasa de jóvenes «ninis» (% de la población total de 15 a 24 años) (2020)					
	Brecha de género en el empleo (2020)					
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (\$80/\$20) (2019)					
	En riesgo de pobreza o de exclusión social (en %) (2019)					
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas	Tasa de empleo (% de la población de 20 a 64 años) (2020)					
	Tasa de desempleo (% de la población de 15 a 74 años) (2020)					
	Desempleo de larga duración (% de la población de 15 a 74 años) (2020)					
	Crecimiento de la RBDH per cápita (2019)					
	Ingresos netos de una persona soltera que trabaja a tiempo completo y gana un salario medio (2019)					
Protección e inclusión social	Efecto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza (2019)					
	Niños y niñas de menos de tres años en guarderías oficiales (2019)					
	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por la persona interesada (2019)					
	Nivel de competencias digitales de los ciudadanos (2019)					
Situación crítica	En observación	Débil pero en mejora	Bueno, pero requiere vigilancia	En la media	Superior a la media	País con los mejores resultados

Actualización de 29 de abril de 2021. Los Estados miembros se clasifican en el cuadro de indicadores sociales conforme a una metodología estadística acordada con los Comités de Empleo y de Protección Social. Examina de forma conjunta los niveles de los distintos indicadores y sus cambios en comparación con los valores medios correspondientes de la UE y clasifica a los Estados miembros en siete categorías. Para los pormenores metodológicos, consúltese el Informe conjunto sobre el empleo de 2021; «ninis»: jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación; RBDH: renta bruta disponible de los hogares.

Los jóvenes sufren tasas de desempleo muy elevadas, y el índice de abandono escolar prematuro sigue siendo uno de los más elevados de la UE, a pesar de su notable reducción en los últimos años. El porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación («ninis») sigue siendo elevado, y en 2020 aumentó significativamente hasta el 13,9 %, desde el 12,1 % de 2019. Los jóvenes se han visto proporcionalmente más afectados por la pérdida de puestos de trabajo (-15 % empleados de entre 15 y 24 años, frente a -3,1 % de media). El escaso nivel educativo incrementa significativamente el riesgo de pobreza y exclusión social en el futuro.

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social era comparativamente elevado en 2019 (antes de la crisis), especialmente entre los niños. La desigualdad de renta también era elevada, y la capacidad de las transferencias sociales distintas de las pensiones para reducir la pobreza, limitada. El régimen nacional de renta mínima aprobado en junio de 2020 ha supuesto un importante paso con el establecimiento de un suelo nacional mínimo que las Comunidades Autónomas habrán de completar y complementar con sus propios sistemas. Ese régimen es compatible con otras fuentes de ingresos (hasta el umbral correspondiente). El Gobierno está trabajando para acelerar la implantación del régimen y el desarrollo de su factor de activación.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por España contiene una serie de reformas e inversiones pertinentes para la aplicación del pilar. Incluye medidas específicas destinadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y a reducir todavía más la tasa de abandono escolar prematuro. También propone una simplificación del «menú» de contratos para reducir el recurso a la contratación temporal. El extenso catálogo de acciones de perfeccionamiento y reciclaje profesional de los trabajadores (del que forman parte las competencias digitales), junto con la modernización del sistema de formación profesional, tiene el potencial de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y, de esa forma, elevar las tasas de empleo y reducir el desempleo. El Plan prevé también acciones específicas para seguir aumentando la asistencia de los niños a guarderías

oficiales, indicador respecto del que España se encuentra ya entre los países con mejores resultados. La capacidad del PRTR para reducir el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social o las desigualdades de renta dependerá, en gran medida, de su acierto al abordar la segmentación del mercado laboral y reducir la pobreza infantil.

Las reformas previstas en las políticas activas de empleo pueden dar respuesta, aunque sea parcial, a importantes y reiteradas REP en este ámbito. El Plan engloba múltiples intervenciones pertinentes para este sector que tienen en cuenta anteriores recomendaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Incluyen la reforma del sistema de incentivos a la contratación, el desarrollo de itinerarios personalizados de asesoramiento, el refuerzo del sistema de educación para adultos, la creación de una ventanilla única para los jóvenes, la mejora de la coordinación entre los servicios sociales y de empleo y la modernización de los servicios públicos de empleo (incluida la digitalización de las herramientas de elaboración de perfiles). Como complemento de estas medidas, el refuerzo de la capacidad de los servicios públicos de empleo (también con los recursos humanos necesarios) será fundamental para garantizar una aplicación mejor y más eficiente de las políticas activas de empleo.

El PRTR comprende también reformas e inversiones que se espera mejoren el acceso a la asistencia sanitaria, contribuyendo con ello al principio 16 del pilar. El Plan intervendrá para mejorar la accesibilidad de los servicios de salud en las zonas menos atendidas, afrontando la escasez de personal y equipamientos sanitarios. Las reformas e inversiones proyectadas contribuirán también a seguir ampliando las prestaciones ofrecidas por el sistema.

Reducción de la vulnerabilidad y aumento de la resiliencia

La crisis de la COVID-19 ha exacerbado los desequilibrios persistentes desde hace varios años en España, a saber, la combinación de un gran volumen de deuda externa e interna, tanto pública como privada, que antes de la pandemia habían emprendido una trayectoria descendente. Esa situación deja al país expuesto a perturbaciones adversas o a vaivenes en la confianza de los mercados que tendrían consecuencias perjudiciales para la economía real, especialmente si se tiene en cuenta el nivel de desempleo todavía elevado.

Se espera que la aplicación de las medidas estratégicas que contiene el PRTR consiga mitigar algunos aspectos vulnerables que presenta aún la economía española. Se espera, en particular, que la producción económica resultante de las inversiones previstas en el Plan impulse el crecimiento del PIB en los próximos años, lo que activará el necesario proceso de desapalancamiento tanto en el sector privado como en el público. Además, esas medidas pueden contribuir en cierta medida a resolver la persistente segmentación del mercado de trabajo y a aumentar las tasas de empleo. Las medidas destinadas a mejorar las competencias de los trabajadores pueden mejorar la competitividad de las empresas, con las consiguientes externalidades positivas para la economía.

Se espera que algunas medidas repartidas por diversos componentes del Plan puedan mejorar la situación de deuda externa de España gracias al aumento de la competitividad y a la reducción de las importaciones de energía. La reducción de la deuda externa neta de España en proporción al PIB se interrumpió en el primer semestre de 2020, debido principalmente a la fuerte contracción del PIB. La reducción del nivel de producción económica hizo que la PIIN de España empeorase, pasando del -74 % del PIB al final de 2019 al -84 % del PIB al final de 2020. Las reformas e inversiones que se presentan en los componentes 12 (Política industrial), 13 (Impulso a la pyme) y 14 (Turismo) del Plan tienen por objeto aumentar la competitividad del tejido empresarial español, mientras que las inversiones de los componentes 19 (Competencias digitales), 20 (Formación profesional), 21 (Educación) y 23 (Mercado de trabajo) se destinan a mejorar las capacidades de la mano de obra y reducir la fragmentación del mercado laboral. Además, las inversiones en investigación e innovación a través de los componentes 16 (Inteligencia artificial) y 17 (Ciencia, tecnología e innovación) pueden contribuir a reforzar la competitividad, mientras que las inversiones en energías renovables y eficiencia energética de los componentes 2 (Rehabilitación), 7 (Energías renovables), 8 (Infraestructuras eléctricas), 9 (Hidrógeno) y 10 (Transición justa) pueden contribuir a reducir las importaciones de energía. Según las autoridades españolas, se espera que la apuesta por el ecosistema industria-servicios y el impulso al emprendimiento supongan una mejoría estimada de 0,2 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento de las exportaciones a largo plazo.

Las medidas del componente 13 (Impulso a la pyme) del Plan también pueden ayudar a frenar el aumento de la deuda privada. Aunque entre la crisis financiera y 2019 España registró un endeudamiento privado elevado, pero decreciente, la ratio de endeudamiento sobre PIB aumentó tras el estallido de la pandemia, a pesar de la aplicación de las medidas de liquidez y garantía destinadas a amortiguar su impacto. La deuda acumulada por el sector privado no financiero aumentó hasta el 147,4 % en el último trimestre de 2020, lo que representa un incremento de 17,1 puntos porcentuales desde el principio de ese año. En particular, el nivel de deuda de las contrapartes no financieras se sitúa 30 puntos porcentuales

y 25 puntos porcentuales por encima del umbral prudencial y del valor de referencia basado en las variables económicas fundamentales, respectivamente. Esta evolución al alza refleja tanto el aumento del endeudamiento en el sector empresarial, que sigue siendo un problema importante que conviene vigilar una vez remita la pandemia, como, en mayor medida, la considerable caída del PIB experimentada por España en 2020. Un endeudamiento excesivo de las empresas podría lastrar su capacidad para realizar inversiones significativas, limitando con ello el crecimiento de la productividad. El Plan contempla en su componente 12 (Impulso a la pyme) una reforma para la modernización del marco de insolvencia, que se espera esté implementada a finales de 2021. Facilitará la reestructuración preventiva de la deuda y el alivio de la carga de la deuda para las personas físicas y mejorará la eficacia de los instrumentos concursales y de segunda oportunidad con el objetivo de prevenir situaciones de insolvencia y facilitar la reasignación de recursos.

Se espera que determinadas medidas de los componentes 11 (Administraciones públicas) y 29 (Eficacia del gasto público) del Plan allanen el camino hacia unos marcos fiscales más sólidos en España. La deuda pública aumentó en torno a 25 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, hasta situarse en el 120 % del PIB, debido principalmente al amplio saldo negativo de las Administraciones públicas, la caída de la actividad económica y la inclusión de los pasivos de la SAREB en la deuda pública total, junto con el aumento del déficit hasta el 11 % en 2020. Si bien España no se enfrenta a un riesgo de sostenibilidad fiscal a corto plazo, gracias principalmente a las favorables condiciones actuales de financiación en los mercados, el empeoramiento de las perspectivas económicas podría plantear un reto a medio plazo. Antes del estallido de la pandemia, se lograron avances moderados en el ámbito de la gobernanza fiscal. La crisis desencadenada por la COVID-19 llevó a las autoridades a aplicar políticas destinadas a amortiguar el impacto económico de la pandemia, y los esfuerzos de saneamiento fiscal se suspendieron con la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las políticas con las que se aspira a reformar el marco de contratación pública y a garantizar la eficiencia de las políticas, los impuestos y el gasto públicos podrían sentar las bases para el fortalecimiento del marco fiscal de España. De forma global, las medidas establecidas en el Plan contribuyen (si bien parcialmente) a subsanar las vulnerabilidades del país desde el punto de vista fiscal.

Cohesión y convergencia

La cohesión social —unida a la cohesión territorial— es uno de los cuatro ejes que vertebran el Plan y se integra de forma sistemática en las diez políticas palanca que articulan la recuperación. El considerando 3 del Reglamento del MRR recuerda que en la aplicación de las políticas de la Unión deben tenerse en cuenta las diferentes posiciones de partida y las particularidades de las regiones. Los esfuerzos para reducir las disparidades deben beneficiar en particular a las islas y las regiones ultraperiféricas. El presupuesto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no está desglosado por dotaciones autonómicas, y las disparidades existentes entre las distintas Comunidades Autónomas en España no se mencionan de forma explícita. El Plan gira más bien en torno a la cohesión territorial, partiendo de la base de que la distribución de la población por el territorio nacional es desigual. De hecho, las inversiones pretenden reducir las disparidades y las desigualdades de oportunidades que existen entre las zonas urbanas más pobladas y las zonas rurales en declive demográfico, el llamado «reto demográfico».

El Plan se ajusta a la Estrategia nacional contra el reto demográfico, que incluye 130 medidas de apoyo a las zonas rurales y los pequeños municipios. El plan incluye, por ejemplo, en su componente 2 (Rehabilitación) una inversión específica para mejorar la eficiencia energética en los municipios de menos de 5 000 habitantes. La cohesión territorial se promueve también mediante el despliegue de la banda ancha ultrarrápida a través del componente 15 (Conectividad digital). Además, las iniciativas recogidas en diversos otros componentes impulsarán el emprendimiento en las zonas rurales, mejorarán el acceso a la educación (incluida la educación infantil y la asistencia a la primera infancia, las competencias digitales y la educación y formación profesional) y apoyarán la rehabilitación y el mantenimiento del patrimonio cultural, la gestión del agua y el turismo de naturaleza, entre otros objetivos.

Existe además un componente específico destinado a facilitar una transición ecológica justa en determinadas zonas del país que se hallan especialmente expuestas a sus consecuencias económicas y sociales. El objetivo del componente 10 (Transición justa) es suavizar los retos que la transición ecológica plantea en las zonas cuya principal actividad económica depende actualmente de fuentes de energía intensivas en carbono y contaminantes, a saber, la minería del carbón, las centrales térmicas de carbón y las centrales nucleares cuyo cierre está previsto.

Conclusión de la evaluación del criterio 2.3 del anexo V del Reglamento del MRR

Consideradas todas las reformas e inversiones previstas por España, se espera que su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contribuya efectivamente a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica, social e institucional del Estado miembro, a facilitar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, a través, entre otros medios, del fomento de políticas destinadas a la infancia y la juventud, y a mitigar el impacto económico y social de la crisis de la COVID-19, reforzando así la cohesión económica, social y territorial y la convergencia en la Unión. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.3 del anexo V del Reglamento del MRR.

4.4. El principio de «no causar un perjuicio significativo»

El Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dispone que las medidas incluidas en un plan de recuperación y resiliencia no deben ocasionar un perjuicio significativo para ninguno de los seis objetivos medioambientales del artículo 17 del Reglamento de taxonomía^[44]. En consonancia con el Reglamento del

^[44] Los seis objetivos medioambientales son los siguientes: 1) mitigación del cambio climático, 2) adaptación al cambio climático, 3) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos, 4) transición hacia una economía circular, 5) prevención y control de la contaminación y 6) protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

MRR y con la Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no ocasionar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, la «Guía técnica DNSH»)[⁴⁵], los Estados miembros proporcionan una evaluación del cumplimiento de ese principio (DNSH, por sus siglas en inglés), a partir de la cual la Comisión determina si todas y cada una de las medidas incluidas en los planes se ajustan al principio DNSH. España ha incluido una evaluación DNSH detallada para cada medida presentada en su Plan.

Las pruebas aportadas en relación con los criterios utilizados para la selección y el diseño de las medidas son suficientes para concluir que no se espera que ninguna medida del Plan suponga un perjuicio significativo para los objetivos medioambientales. Por su sustancial contribución a los objetivos medioambientales, o por el nulo o insignificante impacto previsible en ellos, muchas medidas del Plan pueden considerarse conformes al principio DNSH desde la fase inicial (por ejemplo, determinadas medidas de los sectores de educación y formación, mercado laboral, Administraciones públicas, cultura y deporte). Otras medidas están diseñadas para garantizar el cumplimiento del principio DNSH, como los regímenes de ayuda de carácter amplio que abarcan diversos sectores y actividades (por ejemplo, de I+D+i y de apoyo a las pymes). En el caso de las medidas que requieren una «evaluación sustantiva según el principio DNSH» de acuerdo con la Guía técnica DNSH (por ejemplo, movilidad sostenible, política industrial, digitalización), España ha aportado pruebas de que las medidas no causan ningún perjuicio significativo.

Con el fin de garantizar el cumplimiento del principio DNSH, los hitos y las metas determinan que se requieren pruebas y compromisos específicos durante la aplicación de determinadas medidas. Tal es el caso, por ejemplo, de las medidas de apoyo a proyectos estratégicos para instalaciones en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) y de las actividades específicas de gestión de residuos del componente 12 (Política industrial), del regadío para la producción agrícola del componente 3 (Sistema agroalimentario y pesquero) y de los programas generales de ayuda que abarcan todos los sectores y actividades de los componentes 13 (Impulso a la pyme), 14 (Turismo) y 17 (Ciencia, tecnología e innovación). Otras medidas se han diseñado, también al nivel de los hitos y objetivos, para garantizar el cumplimiento del principio DNSH (en relación, por ejemplo, con vehículos, buques o aeronaves con fines especiales).

El componente 12 (Política industrial) del Plan prevé ayuda financiera a los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación de la industria española, entre los que pueden incluirse las instalaciones contempladas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE). Según establece la Guía técnica DNSH, para aquellas actividades económicas con respecto a las cuales no exista una alternativa viable

[⁴⁵] COM (2021) C58/01, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ya mencionada en la nota a pie de página n.º 8.

desde el punto de vista tecnológico y económico con un bajo impacto ambiental, los Estados miembros pueden demostrar que la medida no causa un perjuicio significativo si adoptan los mejores niveles disponibles de desempeño ambiental en el sector. En el contexto del RCDE UE, esto resulta especialmente pertinente para el objetivo de mitigación del cambio climático. España ha intentado garantizar el cumplimiento del principio DNSH supeditando la selección de proyectos subvencionados, entre otras condiciones, a la consecución de emisiones de GEI que sean como mínimo inferiores a los parámetros de referencia pertinentes establecidos para la asignación gratuita ^[46]. Cuando las reducciones de las emisiones no son sustancialmente inferiores a los parámetros de referencia, España se ha comprometido a ofrecer una explicación de los motivos que impiden alcanzar ese nivel de reducciones de las emisiones. Esta condición se justifica en la descripción del componente (según se refleja en la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo), se incluye en la evaluación del cumplimiento del principio DNSH y se incorpora a los hitos y objetivos de esta medida. Los criterios de selección están, además, concebidos para excluir actividades específicas como las relacionadas con los combustibles fósiles, la compensación indirecta de los costes del RCDE, la eliminación de residuos en vertederos, plantas de tratamiento mecánico-biológico o incineradoras, entre otras, y para asegurar que las actividades cumplen la normativa medioambiental vigente de la UE y nacional. Se espera asegurar, de esta forma, que los proyectos apoyados por el Mecanismo se ajusten a la Guía técnica DNSH y no acarren perjuicios significativos para ninguno de los seis objetivos medioambientales del artículo 17 del Reglamento por el que se establece una taxonomía.

España aspira a mejorar las prácticas de gestión de residuos, entre las que se incluyen las medidas de recogida, reciclado y economía circular integradas en distintos componentes del Plan. Se trata de las medidas específicas del componente 12 (Política industrial) y de las medidas integradas en los componentes 2 (Rehabilitación), 3 (Sistema agroalimentario y pesquero), 4 (Ecosistemas y biodiversidad), 5 (Litoral y recursos hídricos) y 14 (Turismo). Como parte de este conjunto de intervenciones, España tiene previsto aumentar la eficiencia en recursos de las plantas de tratamiento mecánico-biológico (TMB) existentes. El artículo 17 del Reglamento por el que se establece una taxonomía establece que, con el fin de evitar un perjuicio significativo al objetivo de la economía circular, ninguna medida puede dar lugar a un aumento significativo de la incineración o el vertido de residuos, incluso como efecto indirecto primario de la medida. España pretende garantizar el cumplimiento del principio DNSH comprometiéndose, como parte de sus hitos y objetivos, a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos o a retroadaptar a operaciones de reciclado de residuos separados para el compostaje de biorresiduos y la digestión anaeróbica de biorresiduos únicamente las plantas de MBT existentes, sin que ello dé lugar una ampliación de la capacidad o de la vida útil de los activos. Este objetivo se conseguirá al nivel de cada planta. Por lo tanto, la medida está diseñada para ajustarse al principio DSH, puesto que no

⁴⁶ Parámetros de referencia establecidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 de la Comisión.

se espera que dé lugar a ningún aumento significativo de la incineración o el vertido de residuos.

El PRTR de España tiene también por objeto mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de los sistemas de riego a través de las medidas del componente 3 (Sistema agroalimentario y pesquero), que se considera conforme con el principio de no causar ningún perjuicio significativo, puesto que se utiliza agua regenerada, se mejora la eficiencia hídrica y las inversiones solo cubren actividades de riego ya existentes. España pretende modernizar y actualizar sus regadíos para el sector agroalimentario de conformidad con la Directiva marco sobre el agua^[47]. A fin de garantizar el cumplimiento del principio DNSH, especialmente en relación con el objetivo de uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos, España introdujo una serie de criterios de selección para los proyectos apoyados por el Mecanismo. El Plan invierte exclusivamente en actividades de riego ya existentes y se compromete a cumplir los requisitos mínimos de reutilización del agua establecidos en el Reglamento (UE) 2020/741, que incluyen la sustitución de aguas superficiales o subterráneas por aguas regeneradas y la modernización del sistema de riego para reducir el consumo de energía, integrar las fuentes de energía renovables y digitalizar la red. Cuando se utilice agua desalinizada, se asegurará que solo se emplea la mejor tecnología disponible con el menor impacto medioambiental posible en el sector. Además, está previsto llevar a cabo para cada inversión una evaluación de impacto ambiental conforme a las Directivas 2011/92/UE^[48] y 92/43/UE^[49]. Por lo tanto, el diseño de la medida garantiza el cumplimiento del principio DNSH, aspecto que se documenta en la descripción de los componentes y de la evaluación con arreglo al citado principio.

El Plan incluye, además, una serie de medidas generales aplicables a todos los sectores y actividades, diseñadas para cumplir el principio DNSH. El Plan contiene varias medidas de carácter general, como el apoyo a la I+D+i y a las pymes. Los criterios de selección de las medidas incluyen una lista que excluye los combustibles fósiles, las actividades cuyas emisiones previstas de GEI no son, como mínimo, inferiores a los parámetros de referencia del RCDE para la asignación gratuita, las incineradoras y los vertederos, entre otros. España procura garantizar que las actividades financiadas también cumplan el principio DNSH, comprometiéndose a dar aplicación a toda la legislación medioambiental pertinente de la UE y nacional. En el caso de los instrumentos financieros, España propone aplicar la citada lista de exclusión o el cumplimiento de la Guía técnica DNSH como parte del acuerdo contractual con la entidad ejecutora o el intermediario financiero. Por ejemplo, el componente 13

[⁴⁷] Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/2014-11-20>.

[⁴⁸] Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/92/2014-05-15>.

[⁴⁹] Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/2013-07-01>

(Impulso a la pyme) establece una medida de digitalización e innovación para la selección de cuyos proyectos la entidad ejecutora habrá de garantizar el cumplimiento del principio DNSH. Con este enfoque, España garantiza que las medidas de carácter general incluidas en el Plan se ajusten al principio DNSH.

Conclusión de la evaluación del criterio 2.4 del anexo V del Reglamento del MRR

Habida cuenta de la evaluación de todas las medidas contempladas, no se prevé que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 (principio de «no causar un perjuicio significativo»). Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.4 del anexo V del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.5. Transición verde

Objetivo climático

El Plan incluye medidas que apoyan los objetivos relativos al cambio climático por un importe que representa el 39,7 % de la asignación total del Plan en forma de contribución financiera no reembolsable (27 600 millones EUR de un total de 69 500 millones EUR), con arreglo a la metodología para el seguimiento climático establecida en el anexo VI del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (el cuadro del anexo 6.1 presenta la aplicación detallada de la metodología de seguimiento para la acción por el clima). Este porcentaje supera el objetivo climático mínimo del 37 % fijado en el Reglamento. En el cuadro 4.5.1 se indica la contribución a los objetivos climáticos de cada uno de los componentes del Plan. Diez de los componentes absorben casi el 94 % de la contribución total al clima del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las mayores contribuciones proceden de los componentes de Rehabilitación (20 % de la contribución climática global), Movilidad (18 % de la movilidad de larga distancia y 17,5 % de la movilidad urbana) y Energías renovables (12 % de las energías renovables y 6 % del hidrógeno verde).

El PRTR de España sigue correctamente la metodología de seguimiento para la acción por el clima establecida en el anexo VI del Reglamento del MRR. El Plan determina las áreas de intervención y los coeficientes climáticos correspondientes para calcular su contribución a los objetivos climáticos. Este enfoque se aplica a cada medida del Plan que aporta una contribución climática de cierta relevancia. Se introdujeron salvaguardias específicas a través de los criterios de selección de las inversiones y las disposiciones específicas de los hitos y objetivos a fin de garantizar que las características de las medidas financiadas por el Mecanismo cumplan la condición establecida en el citado anexo VI. Tal es, concretamente, el caso de las inversiones en renovación energética de los componentes 1 (Movilidad urbana sostenible), 2 (Rehabilitación) y 11 (Administraciones públicas), y de los proyectos industriales del componente 12 (Política industrial).

Cabe hacer ciertas observaciones generales sobre la aplicación en el Plan de la metodología de seguimiento para la acción por el clima a) Las medidas del Plan constan a menudo de varias submedidas. Cuando tal es el caso, el Plan indica un campo de intervención

para cada submedida pertinente, de forma que la contribución climática se calcula a nivel de submedida. b) La elección de los ámbitos de intervención para los objetivos climáticos está bien justificada y refleja la naturaleza esencial, el enfoque, el objetivo o el resultado esperado de las reformas y las inversiones. c) El cálculo final de la contribución climática es de carácter prudente. El Plan presentado por España es un plan complejo y extenso en el que aparecen medidas relacionadas con el clima en varios componentes y que consta de un gran número de medidas y submedidas. Para captar todas estas contribuciones con la metodología de seguimiento para la acción por el clima fijada en el Reglamento del MRR, habría sido necesario desgajar sistemáticamente cada uno de estos subelementos. Esto habría fragmentado aún más el Plan y aumentado su nivel de complejidad. Por lo tanto, el Plan incluye también algunas submedidas relacionadas con el clima que no se reflejan plenamente en la cifra de la contribución climática global del plan. e) El Plan no propone aumentar los coeficientes de apoyo a los objetivos climáticos de los ámbitos de intervención seleccionados para ninguna medida.

Cuadro 4.5.1. Contribución climática de los distintos componentes (solo para los componentes que hacen alguna contribución)

Componente	Costes estimados (en millones EUR)	Contribución climática (en millones EUR)	Contribución climática en porcentaje de los costes del componente	Contribución climática en porcentaje de la asignación total del Plan*	Contribución climática acumulada en porcentaje de la asignación total del Plan*
02. Rehabilitación	6 820	5 591	82,0 %	8,0 %	8,0 %
06. Movilidad sostenible de larga distancia	6 667	4 937	74,1 %	7,1 %	15,1 %
01. Movilidad urbana sostenible	6 536	4 737	72,5 %	6,8 %	22,0 %
07. Energías renovables	3 165	3 165	100,0 %	4,6 %	26,5 %
09. Hidrógeno	1 555	1 555	100,0 %	2,2 %	28,8 %
12. Política industrial	3 782	1 398	37,0 %	2,0 %	30,8 %
08. Infraestructura eléctrica	1 365	1 365	100,0 %	2,0 %	32,7 %
05. Litoral y recursos hídricos	2 091	1 226	58,6 %	1,8 %	34,5 %
11. Administraciones públicas	4 239	1 071	25,3 %	1,5 %	36,0 %
04. Ecosistemas y biodiversidad	1 642	759	46,2 %	1,1 %	37,1 %
14. Turismo	3 400	655	19,3 %	0,9 %	38,1 %
03. Sistema agroalimentario y pesquero	1 051	418	39,7 %	0,6 %	38,7 %
23. Mercado de trabajo	2 363	222	9,4 %	0,3 %	39,0 %
20. Formación profesional	2 076	158	7,6 %	0,2 %	39,2 %

10. Transición justa	300	150	50,0 %	0,2 %	39,4 %
26. Sector del deporte	300	134	44,7 %	0,2 %	39,6 %
17. Ciencia, tecnología e innovación	3 457	49	1,4 %	0,1 %	39,7 %
Todos los componentes con contribución climática		27 589	39,7 %	39,7 %	39,7 %

* La asignación total del Plan en forma de contribución financiera no reembolsable asciende a 69 513 millones EUR.

Eficiencia energética

El Plan incluye cuantiosas inversiones para la rehabilitación energética de edificios, en consonancia con la Oleada de Renovación. La construcción y el uso de edificios representan el 25 % del total de emisiones de GEI en España, y se espera que las inversiones en la renovación de edificios generen importantes ahorros de energía, aumentos de eficiencia en el uso de los recursos y reducciones de las emisiones de GEI. Se destinarán, conforme al Plan, 7 800 millones EUR a la rehabilitación de viviendas y edificios públicos y a la regeneración urbana a través del componente 2 (Rehabilitación), de edificios públicos a través del componente 11 (Administraciones públicas) y de instalaciones deportivas a través del componente 26 (Sector del deporte). Estas medidas están en consonancia con las ambiciones de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España ^[50] y las apoyan. Estas inversiones generarán empleo a corto plazo y, en el caso de la mayor parte de las medidas, darán lugar a una reducción media de la demanda de energía primaria de al menos un 30 % en comparación con la situación anterior a la renovación.

A pesar de esa considerable inversión, se necesitará financiación pública adicional para alcanzar los objetivos de ahorro energético del PNEC. El componente 2 (Rehabilitación) prevé 6 800 millones EUR para renovar i) al menos 355 000 viviendas únicas como parte de al menos 510 000 acciones de rehabilitación, ii) al menos 600 hectáreas de zonas urbanas, iii) un equivalente de al menos 40 000 edificios residenciales y 690 000 m² de edificios no residenciales, iv) al menos 26 000 edificios residenciales en municipios y zonas urbanas con menos de 5 000 habitantes, y v) al menos 1 230 000 m² de edificios públicos, para 2026. Las inversiones subyacentes a la rehabilitación de edificios residenciales representan una importante proporción de la ayuda pública prevista en el PNEC, y se espera que contribuyan al objetivo de ahorro de energía de aquí a 2030 y al objetivo fijado en el PNEC en cuanto al número de viviendas por renovar (si bien en una medida más limitada). Habrá que recabar inversiones adicionales para alcanzar los objetivos del PNEC, concretamente garantizando un mayor factor de movilización de inversión privada. El PNEC proyecta movilizar fondos privados por un volumen equivalente al triple del de los fondos públicos, lo que es superior a lo que probablemente logre el componente. En este contexto, está prevista una reforma de la regulación que fomente la inversión privada facilitando a las comunidades de propietarios la

^[50] Castellazzi *et al.*, 2019

obtención de préstamos, y proporcione a los bancos garantías del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para que concedan préstamos con este fin.

Reparto del esfuerzo

Se espera que el PRTR contribuya a que España alcance su actual objetivo para 2030 de reducir en un 26 % las emisiones de gases de efecto invernadero, en comparación con 2005, en los sectores contemplados en el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE), entre los que se cuentan el transporte, la agricultura, los residuos y los edificios. Los componentes 1 (Movilidad urbana sostenible) y 6 (Movilidad sostenible de larga distancia) se centran en la reducción de las emisiones de GEI procedentes del transporte, que contribuirá significativamente a la consecución del objetivo del RRE, dado que es el sector en el que más siguen aumentando estas emisiones. Al ayudar a España a alcanzar su actual objetivo de reducción de las emisiones de GEI para 2030, el PRTR también facilitará su contribución al logro de las ambiciones climáticas de la UE, ahora reforzadas, de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 en comparación con 1990, según lo acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo en la Ley del Clima.

España reserva una cuantiosa dotación financiera a la movilidad regional y urbana sostenible (13 200 millones EUR). Mediante la transformación de los entornos urbanos, el Plan contribuirá a la consecución de los objetivos de descarbonización y calidad del aire acordados a nivel internacional. España favorecerá los modos de transporte activos (a pie y en bicicleta), incentivará el uso del transporte público (invirtiendo en su disponibilidad y calidad) y aumentará la penetración de la movilidad eléctrica. Las inversiones en la recarga y el refuerzo de la infraestructura de vehículos eléctricos darán lugar, en principio, a la instalación de 80 000 a 110 000 puntos de recarga, y permitirán disponer de una flota de al menos 250 000 vehículos eléctricos enchufables de aquí a 2030 (2 000 millones EUR). También crearán zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50 000 habitantes y las capitales de provincias, con el objetivo de reducir el tráfico privado en un 35 % (2 900 millones EUR). Estas medidas también contribuirán a reducir la contaminación atmosférica. España mejorará también la calidad y la fiabilidad del servicio de Cercanías (1 600 millones EUR). El Plan desincentivará el transporte por carretera mediante la aplicación de tarifas por su uso. Por lo que se refiere a la movilidad interregional sostenible, España tiene previsto dar prioridad a las inversiones en la red ferroviaria, incluidos los corredores europeos (3 200 millones EUR) y la Red Transeuropea de Transporte (1 800 millones EUR). Las soluciones previstas aprovechan las oportunidades que ofrece la digitalización del transporte (800 millones EUR). También se fomentará la intermodalidad, con especial insistencia en la mejora del transporte ferroviario (840 millones de euros). Estas soluciones apoyan la iniciativa emblemática europea «Recarga y Repostaje».

Energías renovables

El Plan incluye inversiones para la generación de energía renovable y un sistema eléctrico flexible, descentralizado y dinámico (4 500 millones EUR). El Plan se centra en seguir desarrollando la energía procedente de fuentes renovables (energía eólica marina), el hidrógeno renovable y la integración sectorial de la energía renovable. La Ley de cambio climático y transición energética, recientemente aprobada, ha establecido los objetivos en materia de energías renovables para 2030 y el objetivo de neutralidad climática para 2050 (incluido un sistema de electricidad renovable al 100 %)[⁵¹]. España destinará cuantiosas inversiones a la generación integrada de energías renovables en los sectores de la construcción, la industria y el transporte, promoverá la energía térmica renovable y reducirá la factura energética de los consumidores. Además, fomentará la participación ciudadana a través del autoconsumo renovable y de las comunidades energéticas ciudadanas. Las tecnologías renovables más representadas son la solar, para las necesidades térmicas de los sectores residencial, de servicios e industrial, la bioenergía, para aplicaciones eléctricas y térmicas, la energía eólica marina y otras energías marinas. Además, las inversiones promoverán las redes eléctricas inteligentes y permitirán instalar capacidades de almacenamiento, con 700 millones EUR para abordar la transición hacia una energía limpia en las Islas Baleares y Canarias.

Hidrógeno renovable

España tiene también previsto invertir en la cadena de valor del hidrógeno renovable (1 600 millones EUR). El componente 9 (Hidrógeno) prevé reforzar la cadena de valor existente mediante el apoyo a las pyme y los centros tecnológicos, la creación de una agrupación de producción de hidrógeno renovable a gran escala y la integración sectorial. En última instancia, la cadena de valor y los centros de conocimiento nacionales deben integrarse en las cadenas de valor de la UE mediante la participación en iniciativas planificadas de la UE como el Proyecto Importante de Interés Común Europeo (PIICE) sobre hidrógeno.

Economía circular y gestión de los residuos

España recurre al MRR para abordar los retos existentes en materia de gestión de residuos y para fomentar la economía circular. Las medidas destinadas a mejorar la gestión de residuos se encuadran en el componente 12 (Política industrial), y forman parte de la política industrial renovada. Este componente incluye una reforma de la legislación en materia de gestión de residuos y la aplicación de la recientemente adoptada Estrategia Española de Economía Circular, en cumplimiento de los requisitos de la legislación medioambiental de la UE y del Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, que forma parte del Pacto Verde Europeo. La reforma va acompañada de inversiones (850 millones EUR) en apoyo de la aplicación de la legislación sobre residuos y el fomento de la

[⁵¹] Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, BOE 121, 21 de mayo de 2021, <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7>.

economía circular. Las acciones subvencionadas se sitúan en los escalones superiores de la jerarquía de residuos, conforme se detalla en la sección 4.4. La transición a la economía circular se impulsa en toda una serie de ámbitos —con especial atención al sector empresarial— y se integra en el Plan.

Gestión del agua y los suelos

La mejora de la gestión del agua es uno de los principales retos medioambientales a los que se enfrenta España. Se espera que el PRTR satisfaga las necesidades de inversión existentes a través de su componente 5 (Litoral y recursos hídricos). Dicho componente (2 100 millones EUR) tiene por objeto contribuir a preservar el litoral y los recursos hídricos mediante tres grandes objetivos: i) la mejora de la política de gestión del agua, mediante planificación hidrológica, reformas en la legislación y las políticas e inversiones en sector del agua; ii) la aplicación de una política de protección del litoral en el contexto de la adaptación al cambio climático, iii) la protección del medio marino, la mejora de la aplicación de las estrategias marinas y la ordenación del espacio marítimo. Estos ámbitos de intervención resultan pertinentes, dado que España tiene un extenso litoral, sufre fuertes presiones medioambientales, y se encuentra entre los países más vulnerables de la UE al cambio climático. Es probable, además, que España no consiga dar plena aplicación a la Directiva marco sobre la estrategia marina^[52], en virtud de la cual la consecución de un buen estado medioambiental para 2020 requiere mayores esfuerzos. El Plan fomentará la preservación del litoral y los recursos hídricos mediante la inversión en la digitalización del sector, el seguimiento, el uso de nuevas tecnologías, la restauración de los ecosistemas fluviales y el fomento de soluciones basadas en la naturaleza. El Plan tiene, además, la finalidad de colmar la brecha en las inversiones en el sector del agua (aguas residuales, reducción de fugas, reutilización del agua, prevención de inundaciones, etc.), lo que contribuirá a la adaptación al cambio climático. También promueve la restauración de los ríos y la recuperación de los acuíferos. Incluye una serie de reformas pertinentes de las que forman parte la mejora de la calidad de las aguas subterráneas y la reducción de la contaminación por nitratos, aunque podría ser más ambicioso en lo que respecta a la gestión de la demanda de agua.

El Plan incluye un componente específico dedicado a la sostenibilidad y la competitividad del sector agroalimentario y pesquero (componente 3), de especial relevancia para la economía española (1 000 millones EUR). Sus medidas tienen por objeto mejorar la calidad de los productos finales, modernizar los laboratorios zoonosanitarios (y fitosanitarios), reforzar los sistemas de capacitación y bioseguridad en la ganadería, mejorar la prevención y la protección contra las plagas vegetales, desarrollar la economía circular del sector, promover la agricultura de precisión y seguir ampliando la producción ecológica (España es uno de los Estados miembros más avanzados del sector), promover el

[⁵²] Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/2014-11-20>.

consumo estacional y local, fomentar la agricultura de precisión y reducir el despilfarro de alimentos. Algunas inversiones se destinan a las zonas rurales con el objetivo de frenar la despoblación y otras (cuantiosas) a modernizar y digitalizar los sistemas de riego. Están previstas, además, inversiones para reforzar la red de reservas marinas de interés pesquero, impulsar la investigación pesquera y oceanográfica e incidir en la lucha contra la pesca ilegal. El componente 3 (Sistema agroalimentario y pesquero) contribuirá también a reducir las emisiones de GEI procedentes de la agricultura mediante el desarrollo de un registro general de Mejores Técnicas Disponibles en las explotaciones agrícolas y de un mecanismo de apoyo al cálculo, el seguimiento y la notificación de las emisiones de la ganadería. Además, España revisará la legislación aplicable a los sectores ganaderos para establecer compromisos de reducción de emisiones para cada uno de ellos.

Adaptación y mitigación del cambio climático a través de acciones de defensa de la biodiversidad

El componente 4 (Ecosistemas y biodiversidad) es un buen ejemplo del uso del MRR para la protección y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas (1 600 millones EUR). Su objetivo es ampliar los conocimientos científicos y técnicos en este ámbito e impulsar la digitalización. España invertirá en acciones que contribuirán a mitigar el cambio climático y adaptarse a él, como una política sostenible de gestión forestal y prevención de incendios, y en medidas para hacer frente a la erosión del suelo y la desertificación. El Plan incluye también reformas e inversiones relacionadas con la protección, la conservación y la restauración de los ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad, la conservación de hábitats y especies protegidos, la lucha contra las especies exóticas invasoras, etc., en consonancia con la nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad^[53] que se inscribe en el Pacto Verde Europeo. Esas acciones garantizan también la conectividad ecológica mediante soluciones basadas en la naturaleza y fomentarán las infraestructuras verdes. Las inversiones se destinarán también a un programa de ecologización urbana cuyo objetivo es promover las infraestructuras verdes para aumentar la biodiversidad, la permeabilidad del suelo y la conectividad natural en las zonas urbanas. Al preservar el capital natural, este componente apoya también el objetivo del componente 14 (Turismo) de seguir promoviendo el turismo sostenible.

Una transición ecológica justa

Para garantizar que la transición ecológica se lleve a cabo siguiendo criterios de equidad, el Plan adopta una serie de medidas, entre las que destacan la búsqueda de una fiscalidad más ecológica a través del componente 28 (Reforma del sistema fiscal) y la Estrategia de Transición Justa del componente 10 (300 millones EUR). Las medidas incluyen una reforma de los impuestos que debería contribuir a la reducción de las emisiones

^[53] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, COM (2020)380 final.

de GEI gracias a la reducción de la producción de envases de plástico no reutilizables, un impuesto más efectivo sobre los gases fluorados y nuevos impuestos sobre el vertido y la incineración de residuos para promover la economía circular. Forman también parte del Plan el ajuste de los tipos impositivos sobre los hidrocarburos utilizados como combustible a la potencia contaminante de estos, y los impuestos que fomenten una movilidad más sostenible, como las tasas de matriculación y uso de vehículos. El Plan se propone hacer frente al impacto económico y social en las zonas geográficas afectadas por la transición ecológica. Las inversiones tienen por objeto apoyar el perfeccionamiento y el reciclaje profesional, la diversificación y la creación de empleo, así como mejorar el medio ambiente y las infraestructuras en esos ámbitos para aumentar su atractivo. Tienen asimismo la finalidad de restaurar y regenerar el medio ambiente de zonas destinatarias, así como de prestar apoyo a la I+D y a la innovación (almacenamiento de energía de hidrógeno).

Conclusiones de la evaluación del criterio 2.5 del anexo V

Considerada la evaluación de todas las medidas previstas, se espera que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aporte, en gran medida, una contribución significativa a la transición verde o a los retos que se derivan de ella y garantice que al menos el 37 % de su asignación total contribuya al objetivo climático. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.5 del anexo V del Reglamento RRF.

4.6. Transición digital

Etiquetado digital

El PRTR de España sigue correctamente la metodología de etiquetado digital establecida en el anexo VII del Reglamento del MRR al identificar, para cada medida, los ámbitos de intervención y los coeficientes correspondientes para el cálculo de la ayuda a los objetivos digitales (el cuadro del anexo 6.1 detalla la aplicación de la metodología de etiquetado digital). Debe tenerse en cuenta que:

- a) solo dos medidas de reforma, pertinentes para el objetivo digital (las dos primeras reformas del componente 15: Conectividad digital), tienen costes asociados y pueden etiquetarse. Las demás reformas relacionadas con el objetivo digital no tienen ningún coste asociado en el PRTR y, por tanto, no pueden contribuir a alcanzar el objetivo digital, en consonancia con la metodología establecida en el MRR. Sin embargo, seguirían teniendo un impacto positivo a la hora de abordar los retos de la transición digital.
- b) las medidas del Plan suelen consistir en varias submedidas. En este caso, el Plan indica un ámbito de intervención para cada submedida, y el etiquetado digital se calcula a nivel de submedida.
- c) la elección de los ámbitos de intervención para la transición digital está bien justificada y refleja la naturaleza, el enfoque, el objetivo o el resultado esperado de las inversiones incluidas en el componente.
- d) el cálculo final de la contribución digital es conservador. El Plan presentado por España es complejo y amplio. Las medidas relacionadas con el ámbito digital figuran en varios componentes y un gran número de medidas y submedidas. La inclusión de todas estas contribuciones con la metodología de etiquetado digital establecida en el Reglamento del MRR habría requerido que se identificaran sistemáticamente todas estas subpartes. Ello habría fragmentado aún más el Plan, aumentando su complejidad. Por lo tanto, el Plan también incluye inversiones digitales que no se tienen en cuenta en la metodología de etiquetado digital, pero que, no obstante, se espera contribuyan a la transición digital.
- e) el Plan no propone aumentar los coeficientes digitales de los ámbitos de intervención seleccionados para ninguna medida.

En conjunto, la contribución del Plan a los objetivos digitales asciende a 19 600 millones EUR, equivalentes al 28,2 % de la asignación total del Plan en forma de contribuciones financieras no reembolsables por un importe de 69 500 millones EUR. Esto se sitúa muy por encima del requisito mínimo del 20 % para el objetivo digital.

Cuadro 4.6.1: Contribución digital por componente (solo para componentes con contribución)

Componente	Costes estimados (millones EUR)	Contribución digital (millones EUR)	Contribución digital como porcentaje de los costes estimados del componente	Contribución digital como porcentaje de la asignación total del Plan *	Contribución digital acumulada como porcentaje de la asignación total del Plan *
15. Conectividad digital	3 999	3 999	100,0 %	5,8 %	5,8 %
13. Impulso a la pyme	4 894	3 680	75,2 %	5,3 %	11,0 %
19. Competencias digitales	3 593	3 593	100,0 %	5,2 %	16,2 %
11. Administraciones públicas	4 239	3 165	74,7 %	4,6 %	20,8 %
12. Política industrial	3 782	952	25,2 %	1,4 %	22,1 %
08. Infraestructura eléctrica	1 365	546	40,0 %	0,8 %	22,9 %
14. Turismo	3 400	523	15,4 %	0,8 %	23,7 %
22. Economía de los cuidados, igualdad e inclusión	2 492	501	21,0 %	0,7 %	24,4 %
16. Inteligencia artificial	500	500	100,0 %	0,7 %	25,1 %
06. Movilidad sostenible (larga distancia)	6 667	445	6,7 %	0,6 %	25,8 %
05. Litoral y recursos hídricos	2 091	380	18,2 %	0,5 %	26,3 %
23. Mercado de trabajo	2 363	222	9,4 %	0,3 %	26,6 %
20. Formación profesional	2 076	194	9,4 %	0,3 %	26,9 %
25. Sector audiovisual	200	155	77,5 %	0,2 %	27,1 %
21. Educación	1 648	147	8,9 %	0,2 %	27,3 %
04. Ecosistemas y biodiversidad	1 642	138	8,4 %	0,2 %	27,5 %
01. Movilidad urbana sostenible	6 536	119	1,8 %	0,2 %	27,7 %
18. Reforma del sistema sanitario	1 069	100	9,4 %	0,1 %	27,8 %
24. Industria cultural	325	96	29,5 %	0,1 %	28,0 %
26. Sector del deporte	300	76	25,2 %	0,1 %	28,1 %
03. Sistema agroalimentario y pesquero	1 051	62	5,9 %	0,1 %	28,2 %
Todos los componentes con una contribución digital		19 591	28,2 %	28,2 %	28,2 %

* La asignación total del Plan en forma de contribución financiera no reembolsable asciende a 69 513 millones EUR.

Como se observa en el cuadro 4.6.2, de los 30 componentes 21 tienen una contribución digital que se ha etiquetado en consonancia con la metodología establecida en el anexo VII del Reglamento del MRR. Esto refleja el hecho de que el Plan sigue un amplio enfoque transversal en el que las inversiones relacionadas con el sector digital se incluyen en la mayoría de los ámbitos políticos y componentes específicos. Algunas inversiones relacionadas con el sector digital tienen un enfoque horizontal y general, con medidas, como la conectividad o medidas generales para las pymes, que beneficiarían a grandes grupos de la población y del sector empresarial. Otras medidas son específicas de determinados sectores, como el turismo, la industria agroalimentaria, la cultura, la industria y el transporte.

No obstante, el gasto relacionado con el sector digital se concentra en cuatro componentes principales que, por sí solos, representan el 20,8 % de la asignación total del Plan. Se trata de los componentes números 15 (Conectividad digital), cuyo presupuesto contribuye plenamente al objetivo digital, 13 (Impulso a la pyme), 19 (Competencias digitales), cuyo presupuesto también contribuye plenamente al objetivo digital, y 11 (Administraciones públicas).

Transición digital

España es un país con un rendimiento medio en términos de indicadores digitales en la UE, ya que obtiene altas puntuaciones en conectividad y servicios públicos digitales, pero ligeramente inferior a la media de la UE en competencias digitales, y alcanza valores medios en la integración de las tecnologías digitales en las empresas. Los puntos fuertes y débiles de España en este ámbito se hicieron más evidentes durante la crisis de la COVID-19. Se requieren medidas urgentes para abordar la transición digital y sus retos a fin de garantizar la accesibilidad a la tecnología digital para la sociedad en su conjunto, impulsando la digitalización de las empresas (especialmente las pymes y las empresas emergentes) y la industria, el sector de la I+D+I y las competencias digitales de la población.

El Plan contiene un conjunto de inversiones y reformas que se espera tengan un impacto duradero en la transformación digital del país y contribuyan significativamente a abordar los retos derivados de la transición digital. En 21 de los 30 componentes están presentes inversiones digitales, algunas de las cuales se centran totalmente en objetivos digitales. Las acciones horizontales que benefician al conjunto de la economía y la población (por ejemplo, la conectividad) se complementan con acciones específicas en sectores específicos (agricultura, turismo, pymes, transporte, cultura, medios de comunicación) o segmentos específicos de la población (por ejemplo, estudiantes, funcionarios, desempleados).

El Plan prevé el despliegue de los siete planes estratégicos que desarrollan la Agenda Digital para España 2025, en consonancia con las iniciativas de la UE. Las siete estrategias (Plan para la Conectividad, Estrategia de impulso de la tecnología 5G, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, Plan Nacional de Competencias Digitales, Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, Plan de Digitalización de Pymes y Plan de Impulso al Sector Audiovisual) y las medidas incluidas en el Plan también están en consonancia con una serie de iniciativas europeas como la Estrategia Digital de la UE, la

Estrategia Industrial Europea, la Agenda de Capacidades de la UE, el pilar europeo de derechos sociales y su plan de acción aprobado en la Cumbre de Oporto, el Espacio Europeo de Educación y el Plan de Acción de Educación Digital. Las medidas del Plan también están en consonancia con las cuatro iniciativas emblemáticas relacionadas con la digitalización incluidas en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de la Comisión. ^[54] Estas son las iniciativas emblemáticas: *modernizar*, que se refiere a la digitalización de la Administración Pública; *conectar*, que se refiere a la inversión en conectividad fija y móvil; *expandir* las inversiones en la futura infraestructura de datos, como la capacidad en nube, la computación en el borde y microprocesadores avanzados y sostenibles; *reciclaje de capacidades*, centrado en la educación y la formación para apoyar las competencias digitales.

El Plan incluye importantes inversiones destinadas a colmar la brecha digital entre las zonas urbanas y rurales y materializar plenamente la conectividad 5G en su componente 15 (Conectividad digital). España es uno de los Estados miembros de la UE que dispone de una de las redes de muy alta capacidad más avanzadas. Sin embargo, persisten diferencias entre zonas rurales y urbanas, y el despliegue de la 5G es más lento de lo esperado. El componente 15 se dedica plenamente a la conectividad, con un presupuesto de casi 4 000 millones EUR; prevé inversiones para llevar la cobertura mediante redes fijas ultrarrápidas de más de 100 Mbps/s a determinadas zonas de España, particularmente las rurales (812 millones EUR). Se prevén acciones específicas para reforzar la conectividad de los centros industriales y logísticos (480 millones EUR). El componente 15 incluye medidas para desplegar la red 5G a lo largo de los tramos transfronterizos con Francia y Portugal y de los principales corredores nacionales de transporte; además, también se desplegará en determinadas zonas que no estarán cubiertas por los operadores móviles en los próximos cinco años^[55]. La conectividad fija a nivel de gigabit y la 5G también se desplegarán en puntos críticos como parques empresariales, polígonos industriales y servicios públicos prioritarios. El Plan apoyará la conectividad de las pymes y los grupos vulnerables a través de bonos de conectividad digital (80 millones EUR) y acciones para reforzar las capacidades de ciberseguridad de los ciudadanos, los profesionales y las pymes (524 millones EUR). Como se explica en la sección 3.2, se prevén proyectos transfronterizos de conectividad en combinación con el Mecanismo «Conectar Europa» (cables submarinos), así como los PIICE de la próxima generación de computación en nube y computación en el borde, microprocesadores y comunicaciones por satélite seguras (por un total de 500 millones EUR). El despliegue de redes y la cobertura 5G en los corredores nacionales y transfronterizos pretende llegar al 75 % de la población para 2025 en las bandas 5G preferentes. También habrá una inversión sustancial en acciones de innovación en I+D en 5G (se asigna un total de 1 400 millones EUR a la 5G).

^[54] COM(2020) 575.

^[55] España no ha detallado la especificidad del Plan y las deficiencias del mercado existentes en los ámbitos que desea cubrir. Por ello, existe cierto grado de incertidumbre sobre los resultados finales de este proyecto. Sin embargo, incluso si se redujera esta inversión, ello no afectaría a la evaluación positiva de la contribución del componente 15 (Conectividad digital) a la transición digital.

Aunque España ocupa una posición de liderazgo en materia de conectividad, se enfrenta a deficiencias en lo que respecta a las capacidades digitales y el Plan incluye importantes inversiones para abordarlas (3 500 millones EUR). El Plan español apunta a una situación en la que más del 43 % de la población carece de competencias digitales básicas (DESI 2020) y una baja proporción de especialistas en TIC, en contraste con una elevada demanda en ambos frentes. España también muestra una oferta superior a la media en programas de máster en informática de alto rendimiento y ciencias de datos, pero inferior a la oferta media en inteligencia artificial y ciberseguridad^[56]. Estas deficiencias en las competencias digitales básicas y avanzadas en España podrían lentificar la transformación digital. Por consiguiente, el componente 19 (Competencias digitales) tiene por objeto aumentar el nivel de competencias digitales de la población, prestando especial atención a los empleados de las pymes. También prevé aumentar el número de profesionales de las TIC, incluidas acciones para desarrollar talentos en ciberseguridad e inteligencia artificial, respectivamente en los componentes 15 (Conectividad digital) y 16 (Inteligencia artificial). Sin embargo, en el Plan no se incluyen medidas específicas para mejorar las capacidades en materia digital y de inteligencia artificial de la población en colaboración con universidades, centros de investigación y empresas. El Plan incluye inversiones para completar la digitalización del sistema educativo español, principalmente mediante el despliegue de sistemas digitales en las escuelas a través del componente 21 (Educación), pero también dotando de competencias digitales a los profesores y promoviendo las vocaciones digitales (componentes 19, 20: Formación profesional, y 21). Otras acciones complementarias sobre capacidades digitales tienen por objeto mejorar la empleabilidad de los trabajadores y los desempleados gracias al componente 23 (Mercado de trabajo).

También se espera que las medidas destinadas a mejorar las competencias digitales contribuyan significativamente a superar los retos a los que se enfrenta España en el uso de los servicios de internet. Asimismo, se prevé que la mejora de las competencias digitales en la población, combinada con la acción sobre conectividad incluida en el componente 15 (Conectividad digital), que también incluye bonos de conectividad específicos para los grupos más vulnerables, y combinada con las acciones sobre digitalización de las empresas y de la Administración pública (incluido el sistema sanitario), aumente el uso de los servicios de internet. Se espera que estos efectos se complementen con las reformas de los componentes 15 y 16, que aumentarán la confianza y la seguridad en torno al uso de las tecnologías digitales. Se espera que este conjunto de acciones complementarias contribuya a la transición digital y aborde los retos relacionados con la falta de capacidades y la confianza en las tecnologías digitales con un impacto duradero. El uso de los servicios de internet también se beneficiará de las reformas reglamentarias previstas en el Plan, como las reformas

^[56] Righi, R., López-Cobo, M., Alaveras, G., Samoil, S., Cardona, M., Vázquez-Prada Baillet, M., Ziemba, L.W. y De Prato, G., Academic offer of advanced digital skills in 2019-20. *International comparison. Focus on Artificial Intelligence, High Performance Computing, Cybersecurity and Data Science*, EUR 30351 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-21541-9, doi:10.2760/225355, JRC121680.

de la ciberseguridad y del conjunto de herramientas de seguridad y conectividad incluidas en el componente 15 (Conectividad digital) y la reforma del marco regulador de la inteligencia artificial del componente 16 (Inteligencia artificial). Se espera que estas reformas aumenten la confianza en los servicios y tecnologías digitales, impulsando su uso y consolidando su adopción.

Se espera que varias medidas del Plan mejoren la integración de las tecnologías digitales en las empresas, especialmente en las pymes, desbloqueen todo el potencial de las tecnologías digitales, y contribuyan al impacto duradero de la transición digital. Varios componentes del Plan contribuyen a hacer frente a estos retos. El componente 13 (Impulso a la pyme) incluye la inversión en tecnología digital por valor de 3 700 millones EUR. Entre sus medidas, la principal es la puesta a disposición generalizada de un «conjunto de herramientas digitales» que permita la transición digital de las pymes y los trabajadores por cuenta propia, apoyando la digitalización de su modelo empresarial y de sus procesos, con el objetivo final de aumentar su resiliencia y competitividad. Esta medida amplia se complementa con otra más específica para ayudar a las pymes y a las empresas emergentes a adoptar tecnologías digitales y avanzadas para apoyar su crecimiento y ampliar sus canales de venta nacionales e internacionales (en particular, utilizando los mercados en línea). Otras medidas incluidas en el Plan también apoyarán la digitalización de las empresas. El componente 4 (Turismo) destina importantes inversiones al sector turístico con el objetivo de desarrollar herramientas específicas (plataformas, portales y espacios de datos) para que sea más eficiente, atractivo y competitivo. Otras acciones se centran en el sector de la cultura (componente 24: Industria cultural), apoyando la digitalización de los empresarios y las empresas que operan en este sector y la digitalización del patrimonio cultural. Otras inversiones específicas se dirigen al sector audiovisual (componente 25: Sector audiovisual) y a las organizaciones deportivas (componente 26: Sector del deporte). Están previstas otras inversiones en digitalización para las empresas agroalimentarias, silvícolas y pesqueras (componente 3: Sistema agroalimentario y pesquero).

En lo que respecta a la adopción de tecnologías digitales avanzadas, el Plan incluye medidas específicas que se espera contribuyan de forma significativa y duradera a la transición digital. Hay inversiones destinadas a la adopción de tecnologías digitales avanzadas por parte de las pymes (500 millones EUR), el sector turístico (223 millones EUR), la industria (400 millones EUR) y los sectores audiovisuales (200 millones EUR). El componente 16 (Inteligencia artificial) se centra en medidas para ayudar a las empresas a adoptar procesos de inteligencia artificial en su actividad. El componente 15 (Conectividad digital) incluye una medida para apoyar posibles PIICE sobre computación en nube y en el borde y microprocesadores, lo que también beneficiaría significativamente a las empresas en la adopción de tecnologías avanzadas. El componente 12 (Política industrial) incluye una medida centrada en desarrollar espacios de datos para sectores clave. El componente 14 (Turismo) incluye una medida para crear una infraestructura de datos *ad hoc* para el sector turístico. Los componentes 12 y 15 incluyen medidas para la participación en un posible PIICE sobre microprocesadores. En general, se considera que el Plan incluye inversiones significativas en el ámbito de la integración de tecnologías digitales que tendrán un impacto duradero y contribuirán a la transición digital.

España es un país con unos excelentes resultados en el ámbito de los servicios públicos digitales, y se espera que el Plan siga reforzando este excelente rendimiento gracias a un

paquete general de inversiones. Estas inversiones contribuyen claramente a la transición digital y se espera un impacto duradero en los servicios públicos en cuestión en términos de preparación para el futuro, cohesión territorial y social, resiliencia, crecimiento y eficiencia. En la Administración pública, el Plan incluye inversiones para digitalizar todos los niveles de gobierno en el componente 11 (Administración pública), y muchos servicios públicos, como, por ejemplo, el sistema nacional de salud, el sistema judicial y el sistema de contratación pública, los colegios, la formación profesional, las universidades y las federaciones deportivas (2 300 millones EUR). Las inversiones digitales en el sector sanitario también se incluyen en el componente 18 (Reforma del sistema sanitario). El Plan modernizará y reforzará los servicios sociales con medidas para promover la innovación y el uso de nuevas tecnologías incluidas en el componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión).

Otras inversiones digitales importantes están relacionadas con el transporte, el patrimonio natural y la red eléctrica. Se trata de inversiones en transporte urbano local en el marco del componente 1 (Movilidad urbana sostenible) y en la red nacional con arreglo al componente 6 [Movilidad sostenible (larga distancia)], en el que participan todos los modos de transporte (ferroviario, por carretera, aéreo y marítimo) con el objetivo de que el transporte sea más interconectado, seguro y sostenible. Las inversiones en digitalización incluidas en los componentes 4 (Ecosistemas y biodiversidad) para la conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad, y 5 (Litoral y recursos hídricos) sobre el espacio costero y la gestión del agua, también tienen una dimensión que abarca al sector público. Asimismo se prevén inversiones en digitalización y modernización de las redes eléctricas al amparo del componente 8 (Infraestructura eléctrica). En general, se espera que todas estas medidas en el ámbito de los servicios públicos contribuyan significativamente a la transición digital y tengan un impacto duradero.

Por último, el Plan contiene cierta inversión digital específica en I+D+I, inteligencia artificial, 5G y ciberseguridad en el marco de los componentes 16 (Inteligencia artificial) y 15 (Conectividad digital). Además, el componente 17 (Ciencia, tecnología e innovación) incluye submedidas con una pequeña contribución digital como parte de los esfuerzos más amplios de I+D+I.

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.6 del anexo V del Reglamento del MRR

Teniendo en cuenta la evaluación de todas las medidas previstas, se espera que el Plan de Recuperación y Resiliencia contribuya en gran medida a la transición digital y aborde los retos que se derivan de ella. Garantiza que al menos el 20 % de su asignación total contribuya a apoyar objetivos digitales. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.6 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.7. Impacto duradero del Plan

Cambios estructurales en la Administración y las instituciones

Se espera que las reformas y las inversiones del Plan tengan un impacto duradero en el funcionamiento de la Administración pública en España. Este puede ser el caso del apoyo a su digitalización contenido en los componentes 11 (Administración pública), 18 (Reforma del sistema sanitario), 20 (Formación profesional) y 21 (Educación). Otras medidas que

pueden tener un impacto positivo y duradero son las que garantizan que las políticas públicas estén sujetas a evaluaciones previas de impacto y de gasto público para garantizar su eficacia, previstas en los componentes 11 y 29. Las medidas para mejorar el funcionamiento de la Administración pública también afectan a la contratación pública, lo que es muy pertinente para la ejecución eficaz de los fondos de la UE. Por último, se adoptarán medidas en el marco del componente 11 para mejorar el sistema de contratación basado en el mérito y las competencias de la función pública, y para garantizar que el acceso a los altos cargos se base en el mérito y la competencia. Se espera que estas medidas refuercen la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Las evaluaciones del personal sobre la base de los resultados y la reducción del elevado número de contratos temporales también podrían contribuir a aumentar la eficacia de las Administraciones públicas. A este respecto, en el componente 13 (Impulso a la pyme) el Plan añade medidas para mejorar la eficiencia organizativa y procesal del sistema judicial nacional.

Cambio estructural de las políticas

También se espera que el Plan tenga un impacto duradero en la productividad y la cohesión social en España. Por una parte, las medidas para aumentar el nivel de capacidades, incluidas las digitales, con especial atención a la oferta de las que son más pertinentes para el mercado laboral, deben contribuir muy positivamente a la capacidad de inserción profesional de los trabajadores. La reducción efectiva de la segmentación del mercado de trabajo también contribuiría significativamente a aumentar el empleo de calidad y a reforzar la cohesión social de manera sostenible. El Plan para apoyar este objetivo incluye también medidas para abordar la brecha de género y facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Los esfuerzos para modernizar y mejorar la eficacia de la protección social, incluidos los servicios sociales, pueden aumentar la resiliencia social y económica, apoyando una mayor participación en el mercado laboral, estabilizando los ingresos a lo largo del ciclo económico, mejorando la integración social y económica de todos y reduciendo las desigualdades.

Medidas para impulsar la competitividad y potenciar la innovación en el país que pueda tener un impacto duradero en la industria y los servicios españoles. La plena aplicación de una serie de reformas e inversiones tiene potencial para ayudar a las empresas españolas a cooperar y competir mejor en los mercados que surgirán de la transición digital y ecológica. Se espera que las inversiones y reformas del componente 12 (Política industrial), pero también de los componentes 19 (Competencias digitales) y 20 (Formación profesional) ayuden a la industria a adoptar con mayor rapidez la doble transición. Las medidas que impulsan la producción y la integración de las energías renovables y la descarbonización de la movilidad urbana contribuirán a la transición energética de España y reducirán la dependencia de las importaciones de energía. Gracias a una aplicación exitosa de medidas para transformar el sector turístico en modelos más sostenibles, y de medidas destinadas a conservar y restaurar el capital natural del país, muchas regiones españolas también pueden reducir su dependencia de este sector, diversificar su oferta y abrirse a nuevas posibilidades de participar más y diferentemente en las cadenas de valor mundiales. Una vez aplicadas con éxito, las medidas pueden contribuir a proteger el capital natural y los ecosistemas, descarbonizar la industria tradicional e impulsar una nueva economía verde y azul eficiente y sostenible.

Impacto duradero

Si bien el Plan en su conjunto tiene el potencial de abordar algunos de los problemas subyacentes del mercado laboral y los retos de competitividad en el país, existen algunos riesgos en cuanto a su impacto duradero. Algunas medidas del Plan podrían crear compromisos presupuestarios permanentes (educación infantil y atención a la infancia, formación profesional, universidades, salud). Las garantías de las autoridades españolas sobre la sostenibilidad de estas medidas han adoptado la forma de compromisos para confiar en la financiación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) después del MRR, para realizar ajustes en algunos ámbitos del presupuesto, según lo previsto en los componentes 27 y 28 del Plan, y mediante una reorientación del gasto público que deberá acordarse con las Comunidades Autónomas. De manera más general, la viabilidad a largo plazo de las medidas del Plan dependerá del diseño final de una serie de reformas que el Plan han dejado abiertas para su debate, tales como el nuevo mecanismo de estabilidad y flexibilidad en el mercado laboral, que se basa en la experiencia con los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y la reforma de las pensiones, así como en las revisiones del gasto que vayan a realizarse.

Una asunción más amplia del contenido del Plan garantizaría el impacto duradero de sus medidas. Es fundamental garantizar la aceptación del Plan por parte de los agentes implicados en la aplicación de las reformas y las inversiones, como las autoridades regionales y locales de España. Estas autoridades son competentes en ámbitos como la salud, la educación y la formación profesional. Garantizar una asunción más amplia durante la ejecución del Plan mejoraría su impacto duradero.

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.7 del anexo V del Reglamento del MRR

Teniendo en cuenta todas las reformas e inversiones previstas por España en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se espera que su aplicación tenga, en gran medida, un impacto positivo y duradero en la Administración, las instituciones y el capital humano, medioambiental y económico. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.7 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.8. Hitos, objetivos, seguimiento y ejecución

Adecuación de la estructura encargada de la aplicación del Plan, el seguimiento de los avances y la presentación de informes

En lo que concierne al Plan, la nueva Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda será la autoridad responsable del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Europea y actuará como punto de contacto (coordinador). Como se explica en la sección 3.2, la nueva Secretaría General abarcará dos direcciones generales: la actual Dirección General de Fondos Europeos y una nueva Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esta última se coordinará con los ministerios, las oficinas de contratación pública, las Comunidades Autónomas, las autoridades locales y otras entidades nacionales y comunitarias que participen en el Plan. Las disposiciones nacionales para el seguimiento del Plan se describen detalladamente en la sección 3.2.

Los ministerios competentes serán responsables de la ejecución de las inversiones y reformas en sus respectivos componentes. La responsabilidad y el seguimiento de los avances de los hitos y objetivos están claramente definidos para cada componente, inversión y reforma. La ejecución del Plan se incluirá en el presupuesto general del Estado y estará sujeta al control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Se establecerán los flujos de información necesarios con otras Administraciones públicas o entidades privadas para poder evaluar el cumplimiento de los presupuestos y generar la documentación a efectos de supervisión. La IGAE auditará la verificación de los hitos y objetivos antes de presentar las solicitudes de pago.

El PRTR incluye una inversión para adaptar el funcionamiento de la Administración pública con vistas a hacer frente a los retos que plantea la aplicación y el seguimiento del Plan. El componente 11 (Administración pública) tiene por objeto simplificar los procedimientos para aplicar el Plan y facilitar el intercambio de información entre los distintos niveles de gobierno, en particular mediante la creación de una herramienta informática que documente los avances y el cumplimiento de los hitos y objetivos. Esto irá acompañado de una formación específica para el personal de la Administración pública, que se estima que se impartirá a 3 150 personas a lo largo de toda la ejecución del Plan.

Hitos, objetivos e indicadores

El Plan tiene 416 hitos y objetivos, la mayoría de los cuales (75 %) se refieren al período 2020-2023. Los hitos y objetivos incluyen medidas que comenzaron a aplicarse el 1 de febrero de 2020, en consonancia con el artículo 17 del Reglamento. Parte de los hitos y objetivos relativos a las inversiones no se alcanzarán hasta después de 2023. Este es el caso, en particular, de las inversiones más grandes en infraestructuras y equipos, que a menudo tienen plazos de ejecución largos.

Los hitos y objetivos propuestos son claros y parecen realistas, y los indicadores propuestos son pertinentes, aceptables y sólidos. Los hitos consisten en la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y la entrada en vigor de actos jurídicos para cada año y trimestre específicos. En pocos casos, los hitos consisten en la adopción por el Gobierno de estrategias o planes para poner en marcha una reforma. En estos casos, los hitos se refieren a la publicación oficial en el *Boletín Oficial del Estado* o, en su caso, en una plataforma web. Se cuantifican los objetivos y se definen los indicadores adecuados. Los objetivos del Plan se refieren a realizaciones concretas, como el número de piezas de equipos instalados, el número de personas formadas o el número de proyectos. La mayoría de los objetivos finales del Plan no están relacionados con los objetivos presupuestarios y se centran en los resultados. En líneas generales, los hitos y objetivos son realistas y están en consonancia con las estimaciones de costes facilitadas por España.

Disposiciones organizativas generales

Las disposiciones organizativas generales para la ejecución del Plan son claras y creíbles. En la sección 3.2 se explican los mecanismos de coordinación establecidos para supervisar y aplicar el Plan. La IGAE será clave tanto para las auditorías previas como las posteriores. La interacción con el sistema de control se describe en la sección 4.10.

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.8 del anexo V del Reglamento del MRR

Se espera que las disposiciones propuestas por España en su PRTR sean adecuadas para garantizar un seguimiento y una aplicación efectivos del Plan, incluidos el calendario, los hitos y objetivos previstos, así como los indicadores correspondientes. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.8 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.9. Costes

España ha facilitado estimaciones de costes individuales para todas las inversiones en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En lo tocante a las reformas, España también ha facilitado estimaciones para aquellas cuyos costes asociados se han especificado en el Plan. España ha facilitado información y pruebas suficientes para considerar que los costes son generalmente razonables y verosímiles. Además, la mayoría de los costes están respaldados por una justificación y una explicación adecuadas de que los importes no incluyen los costes cubiertos por la financiación de la Unión existente o prevista. Finalmente, los costes también son proporcionales al impacto económico y social previsto de las medidas.

España se ha basado en varias fuentes para justificar los costes de las inversiones y las reformas. Las estimaciones de costes incluidas en el Plan son detalladas, están bien fundamentadas y se basan en diversas fuentes. Entre ellas figuran 19 convocatorias de manifestaciones de interés publicadas específicamente a efectos del Plan durante su fase de preparación, incluidas las dirigidas a autoridades públicas (3) y al sector privado (16) (véase el cuadro 4.8.1). Además, España se ha basado en estimaciones y datos facilitados por organizaciones internacionales (componente 9: Hidrógeno) o en contratos públicos relativos a servicios o inversiones anteriores de naturaleza similar (componente 14: Turismo, componente 16: Inteligencia artificial y componente 17: Ciencia, tecnología e innovación). Para cada componente, España ha facilitado documentos específicos en los que se describen la metodología de cálculo de costes utilizada y se identifica la información de costes subyacente presentada.

Cuadro 4.8.1 Convocatorias de manifestaciones de interés publicadas por España

<i>Dirigidas a empresas</i>		
<u>Denominación</u>	<u>Ministerio</u>	<u>Fecha de cierre</u>
Cadena de valor del hidrógeno renovable	TERD	19.12.2020
Reto demográfico y lucha contra la despoblación	TERD	23.12.2020
Modernización de la industria española	ICT	20.1.2021
Movilidad eléctrica: infraestructura de recarga, innovación y electrificación del parque móvil	TERD	29.1.2021
Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	AETD	15.2.2021
Comunidades energéticas locales	TERD	23.2.2021
Energía sostenible en islas	TERD	23.2.2021
Economía circular en la empresa	TERD	26.2.2021
Energías renovables: despliegue de renovables, integración en sectores productivos e innovación	TERD	26.2.2021
Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	TERD	26.2.2021
Transporte sostenible y digital	TMAU	3.3.2021
Microelectrónica	ICT y C	18.3.2021
Integración de la inteligencia artificial en las cadenas de valor	EADT	2.4.2021
Fortalecimiento de las capacidades de ciberseguridad de las pymes e impulso a la industria de ciberseguridad	EADT	21.4.2021
Digitalización de las PYME y autónomos: Programa <i>Digital Toolkit</i>	EADT	7.5.2021
Plan de impulso al sector audiovisual (<i>Spain Audiovisual Hub</i>)	EADT	28.5.2021
<i>Dirigidas a los gobiernos autonómicos y locales</i>		
<u>Denominación</u>	<u>Ministerio</u>	
Zonas de bajas emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano	TMAU	
Rehabilitación de edificios públicos	TMAU	
Recuperación económica y social de entornos residenciales	TMAU	

Los acrónimos se refieren a los siguientes ministerios: TERD (Transición Ecológica y Reto Demográfico), AETD (Asuntos Económicos y Transformación Digital), ICT (Industria, Comercio y Turismo), C (Ciencia), TMAU (Transporte, Movilidad y Agenda Urbana).

Costes razonables

Las estimaciones de costes de la mayoría de las medidas del Plan se consideran razonables. España ha facilitado pruebas detalladas que respaldan la subvencionabilidad de las medidas. En primer lugar, todos los costes se incurren después del 1 de febrero de 2020. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento del MRR, los costes no sustituyen a gastos presupuestarios nacionales recurrentes, salvo una serie de excepciones debidamente justificadas. En particular, el Plan contiene costes recurrentes en inversiones que cubren los salarios de los profesores para la Formación profesional (componente 20) y la educación infantil (componente 21: Educación). Sin embargo, en todos los casos la proporción que estos costes suponen en el Plan es limitada (menos del 3 %). Además, se espera que estas inversiones recurrentes tengan un impacto positivo demostrable a largo plazo en la resiliencia económica y social de España. España ha dado garantías sobre su limitado

impacto presupuestario a lo largo del tiempo. Como se explica en la sección 4.7, las garantías han adoptado la forma de compromisos para depender de la financiación del FSE+ más allá del calendario del Plan, realizar ajustes en los ámbitos presupuestarios previstos en los componentes 27 (Prevención del fraude fiscal) y 28 (Reforma del sistema impositivo), y mediante el compromiso de reorientar el gasto público de común acuerdo con las Comunidades Autónomas. Por último, el IVA no se ha incluido en las estimaciones de costes por regla general. Sin embargo, en el caso de una proporción relativamente baja de los costes, la metodología utilizada no está suficientemente bien explicada y el vínculo entre la justificación y los costes estimados no es suficientemente claro como para considerar que los costes son razonables.

España ha recurrido a la posibilidad de utilizar opciones de costes simplificados con respecto tanto a los tipos fijos como a los costes unitarios. El considerando 18 del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevé que los Estados miembros utilicen opciones de costes simplificados, de conformidad con el artículo 181 del Reglamento Financiero^[57]. Los costes simplificados pueden basarse en costes a tanto alzado, costes unitarios o tipos fijos. A este respecto, España se ha centrado tanto en las opciones de tipos fijos como en los costes unitarios. Por ejemplo, el primero está detrás del coste de las acciones necesarias para la administración y el uso efectivos de los fondos a nivel de las inversiones individuales (se trata de costes de asistencia técnica para apoyar la aplicación de reformas o inversiones específicas). España ha utilizado diferentes tipos fijos (en su mayoría, el 4 %); además, ha recurrido a los costes unitarios en medidas específicas. El uso de estos últimos depende de si una tecnología específica permite establecer costes por unidad y de si la información está disponible para su uso y es relativamente normalizada y homogénea.

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha facilitado una validación independiente con respecto al carácter razonable de una parte significativa de las estimaciones de costes del Plan. En particular, la IGAE ha publicado siete informes que validan plenamente la razonabilidad de 31 medidas y aproximadamente 32 500 millones EUR, es decir, el 47 % del presupuesto total del PRTR. Los informes validan si España ha facilitado información y pruebas suficientes de que el importe de los costes totales estimados del PRTR es razonable.

Costes plausibles

El importe de los costes totales estimados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España está en consonancia con la naturaleza y el tipo de las reformas e inversiones previstas. España ha presentado más de 2 200 expedientes que abarcan aproximadamente 25 000 páginas de pruebas adicionales de costes en apoyo de las afirmaciones expuestas en el Plan. Estos documentos corroboran ampliamente las estimaciones de costes.

^[57] Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj>.

Las estimaciones de costes se han considerado generalmente verosímiles. Los importes propuestos para financiación se han considerado adecuados para la mayoría de las medidas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los límites de una evaluación previa de las estimaciones de costes. En particular, España ha aportado pruebas de que los costes están en consonancia con proyectos e iniciativas anteriores emprendidos en el país. A este respecto, los objetivos de realizaciones previstos en el plan de inversión son proporcionales a las justificaciones de costes y los supuestos presentados. Sin embargo, en el caso de una proporción relativamente baja de los costes, no existen suficientes datos históricos o comparativos para considerar que los costes son verosímiles.

No doble financiación de la Unión

Por regla general, las medidas individuales no consideran el apoyo de financiación adicional procedente de otros programas de la Unión. España ha confirmado que el mismo coste no estará cubierto al mismo tiempo por el PRTR y por financiación de la Unión existente o prevista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento del MRR. España ha detectado un número limitado de casos en los que está previsto que las inversiones sean financiadas tanto por el PRTR como por otros fondos de la UE. En estos casos limitados, España ha remitido información sobre los costes que se prevé financiar con cada fuente de financiación. Como se menciona en la sección 3.2, los documentos de planificación para la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) se encuentran todavía en las fases preliminares de preparación. España ha confirmado que se han establecido disposiciones específicas para evitar la doble financiación, incluida la procedente de los Fondos EIE, durante la fase de ejecución (véanse más detalles sobre dichas disposiciones en la sección 4.10 «Controles y auditorías»).

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.9 del anexo V del Reglamento del MRR

Las justificaciones presentadas por España sobre el importe de los costes totales estimados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son razonables y verosímiles a medio plazo, en consonancia con el principio de rentabilidad, y proporcionales al impacto económico y social nacional previsto en la economía. España ha facilitado información y pruebas suficientes de que el importe del coste estimado de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se financiará con cargo al Mecanismo no está cubierto por financiación de la Unión existente o prevista. Estas circunstancias justificarían una calificación «B» con arreglo al criterio de evaluación 2.9 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.10. Controles y auditoría

Solidez del sistema de control interno y reparto de funciones y responsabilidades

La configuración nacional para el control del Plan está concebida de la misma manera e implica la participación de los mismos agentes principales que en la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. España espera que la estructura de gobernanza del Plan garantice: i) un proceso participativo que integre las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos; ii) cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y de la Administración; iii) la designación de un coordinador de conformidad con los requisitos del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Real Decreto 36/2020 encomienda a la Secretaría General de Fondos

Europeos del Ministerio de Hacienda, que también es responsable de los fondos europeos, la responsabilidad de la coordinación general del Plan, incluidos los contactos con la Comisión Europea, el seguimiento de los avances en los hitos y objetivos y la presentación de las solicitudes de pago y las declaraciones de gestión a la Comisión. La Secretaría General de Fondos Europeos no realizará auditorías ni controles, por lo que se garantiza la separación de funciones. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es la autoridad de control del Plan español. Para coordinar las actuaciones previstas, se creará un grupo de trabajo específico entre la IGAE, como autoridad de auditoría, y los organismos de las Comunidades Autónomas. La estrategia de auditoría de la IGAE se describe de forma general en el Plan, incluyendo su alcance, frecuencia, método de muestreo, evaluación de riesgos, tipos de auditorías y actuaciones a realizar en cada solicitud de pago. Se aprobará y actualizará al menos una vez al año.

Por lo que se refiere a la estructura de ejecución descrita en el Plan, está previsto que los ministerios competentes sean responsables de la verificación y el seguimiento de los avances en los hitos y objetivos. En el seno de cada organismo responsable de la ejecución, los sistemas de control de España se ajustan a lo desarrollado para los Fondos Estructurales. Las autoridades también se han comprometido a reforzar el sistema, cuando sea necesario, integrando los requisitos y orientaciones recientes y futuros en este ámbito, incluida la Comunicación de la Comisión Europea relativa a orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero^[58]. En cuanto a la prevención, detección y corrección de irregularidades graves, el Plan describe los procedimientos y la estructura organizativa nacionales que abarcan a las instancias que realizan tareas de control interno, sus funciones y responsabilidades y cómo deben prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, dondequiera que se produzcan. Los organismos de control interno deben elaborar informes obligatorios cuyo contenido debe incluir verificaciones de que no existen aspectos que puedan dar lugar a irregularidades tan graves.

El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude será una parte esencial del modelo, responsable de coordinar las acciones de protección de los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude en cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Se basará en los sistemas nacionales ya operativos, como la base de datos nacional de subvenciones o la Plataforma de Contratación, para prevenir irregularidades graves. Se han puesto de relieve los compromisos de informar y formar al personal, las medidas de denuncia de irregularidades, la toma en consideración de las lecciones aprendidas y las reuniones de coordinación.

[⁵⁸] (2021/C 121/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&from=ES)

Adecuación de los sistemas de control y otras disposiciones pertinentes

Las instancias de control están claramente identificadas en todos los niveles. El segundo nivel de control relacionado con la gestión se confía a organismos de control interno independientes en las distintas Administraciones implicadas, que actúan con total autonomía e independencia respecto de los organismos responsables de la gestión de las acciones y operaciones de cada componente. Dentro de cada componente, también se describen las disposiciones de aplicación por medida, es decir, cómo y quién las aplicará.

Un sistema informático general facilitará la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Para recopilar, almacenar y comunicar datos sobre hitos y objetivos, España utilizará un sistema informático que incluirá tanto los hitos como los objetivos fijados para cada componente, su asignación a cada una de las operaciones y acciones necesarias para alcanzarlos, el nivel de éxito de dichas acciones, así como los indicadores asociados. Este mismo sistema documentará los avances y el cumplimiento de los hitos y objetivos. Recogerá y almacenará datos sobre los beneficiarios finales. Sin embargo, para garantizar que, además de los datos sobre los beneficiarios finales, también se recopilen y almacenen datos sobre contratistas, subcontratistas y titulares reales de conformidad con el artículo 22, apartado 2, letra d), del Reglamento, esta obligación se ha introducido a través de un hito. El sistema debe facilitar el acceso a estos datos y los controles deben hacerse basándose en ellos. También debería articularse con ARACHNE. Próximamente está previsto aprobar la Orden del Ministerio de Hacienda por la que se establece el procedimiento y el formato de la información que deben facilitar las entidades estatales, autonómicas y locales para el seguimiento de los proyectos y la ejecución contable de los gastos imputados a los proyectos del Plan. Se ha introducido un hito para confirmar su entrada en vigor en el momento de la primera solicitud de pago.

El sistema informático está diseñado para proporcionar una pista de auditoría y documentar todas las operaciones subyacentes. La IGAE llevará a cabo estas auditorías a través de la Oficina Nacional de Auditoría mediante una división específica para las auditorías del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, asistida por otras unidades de la IGAE y organismos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las dos ciudades autónomas. Los resultados de estas auditorías también se incluirán en el resumen de las auditorías realizadas en virtud del artículo 22, apartado 2, letra c), inciso ii), del Reglamento. Estos controles deben aportar información sobre el funcionamiento real de los sistemas que alimentarán la actividad de auditoría de los organismos de auditoría y esta actividad dará lugar a informes que serán evaluados por el organismo de auditoría con el fin de detectar deficiencias y, en su caso, formular recomendaciones de mejora y centrar las auditorías temáticas cuando proceda. Utilizando estos mecanismos, los organismos de ejecución informarán periódicamente tanto sobre la ejecución presupuestaria como sobre el progreso de los indicadores.

El sistema informático todavía no está en funcionamiento. Se ha introducido un hito para garantizar plenamente que las funcionalidades básicas del sistema informático serán operativas y auditadas en el momento de la primera solicitud de pago.

Adecuación de los mecanismos para evitar la doble financiación de la UE

Las autoridades españolas reconocen que existen riesgos en relación con la financiación procedente de diversas fuentes nacionales y de la UE. Las autoridades españolas han confirmado que los organismos de ejecución tendrán acceso a fuentes suficientes para identificar la doble financiación, en caso de que se produzca (es decir, la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la Plataforma de Contratación del Sector Público). Además, los proyectos tendrán un código único que permitirá cotejar los proyectos incluidos en los respectivos sistemas.

El hecho de que los organismos de ejecución del MRR participen también en la ejecución de los Fondos Estructurales ofrece garantías adicionales para cotejar los datos con los sistemas tradicionales de gestión de los fondos estructurales y evitar la doble financiación. Además, la IGAE llevará a cabo auditorías de sistemas que comprobarán específicamente la doble financiación de los proyectos.

Habilitación jurídica y capacidad administrativa de la función de control

El Real Decreto 36/2020 establece las funciones de cada entidad implicada en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. La estructura de personal del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude se ha duplicado. Las estructuras de las unidades de la IGAE también han aumentado para poder hacer frente a una mayor actividad gracias a la aplicación del Plan. Se confirman los conocimientos técnicos del personal existente, así como la posibilidad de contratar auditores externos para llevar a cabo el trabajo relacionado con la auditoría relativa al MRR. También se ha confirmado y evaluado la capacidad administrativa del coordinador en comparación con la asignación en el ámbito de los Fondos Estructurales. Se ha confirmado asimismo su experiencia y sus conocimientos técnicos.

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.10 del anexo V del Reglamento del MRR

Las disposiciones propuestas por España en el Plan para prevenir, detectar y corregir la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses al utilizar los fondos facilitados en el marco del Mecanismo, incluidas las medidas destinadas a evitar la doble financiación del Mecanismo y de otros programas de la Unión, se consideran adecuadas. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.10 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4.11. Coherencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español presenta una suma coherente de reformas e inversiones que, en conjunto, establece una visión estratégica para la transformación de la economía de España. Las cuatro líneas de acción transversales del Plan (transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) garantizan la coherencia de sus 30 componentes y de las medidas individuales dentro de ellos.

Todos los componentes incluyen un conjunto equilibrado de reformas e inversiones, y las medidas dentro de los componentes se refuerzan mutuamente. Cada componente incluye un conjunto de reformas que acompañan a las inversiones, haciéndolas verosímiles y

aumentando su impacto. Esta sección pone de relieve un número limitado de ejemplos que muestran el refuerzo mutuo de las medidas dentro de un componente dado. Por ejemplo, el componente 1 (Movilidad urbana sostenible) incluye dos reformas: la creación de un marco reglamentario que facilite el despliegue de infraestructuras de recarga para impulsar el uso de vehículos eléctricos, y una ley sobre movilidad y financiación. La primera reforma es complementaria de una inversión prevista en el componente que crea un sistema de incentivos para la instalación de puntos de recarga, la adquisición de vehículos eléctricos y de pilas de combustible y la innovación en electromovilidad, la recarga y el hidrógeno renovable (2 000 millones EUR). Se espera que las medidas combinadas conduzcan a la instalación de 80 000 a 110 000 nuevos puntos de recarga hasta finales de 2023. Del mismo modo, la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte incluye la creación de un entorno de pruebas normativo que facilitará las innovaciones en el sector de la movilidad y el transporte. Este entorno facilitará la realización de una inversión en el componente sobre zonas de bajas emisiones y la transformación del transporte urbano y metropolitano (2 900 millones EUR). Ambas medidas contribuirán conjuntamente a fomentar la transformación digital y sostenible de los servicios de transporte a través de soluciones innovadoras. Otro ejemplo ilustrativo de medidas que se refuerzan mutuamente dentro de un componente puede encontrarse en el componente 13 (Impulso a la pyme). Una nueva ley sobre empresas emergentes debería crear un marco favorable para la creación y el crecimiento de empresas emergentes muy innovadoras y, de este modo, reforzar la creación prevista de un fondo de naturaleza pública-privada, denominado *NEXT-TECH*, destinado al crecimiento de estas empresas. Al mismo tiempo, el componente prevé una inversión sustancial en apoyo al emprendimiento (368 millones EUR), lo que amplificará el impacto del marco jurídico revisado para las empresas emergentes.

Muchas medidas también apoyan medidas contenidas en otros componentes relacionados con el mismo ámbito político. Por ejemplo, el componente 7 (Energías renovables) pretende aumentar el uso de energías renovables gracias a unas considerables inversiones (3 200 millones EUR). Prevé una reforma del marco regulador para el fomento de la generación renovable, también a través de la nueva Ley de cambio climático y transición energética. Esta ley incluye elementos pertinentes para otros componentes del Plan, como la reducción de las barreras administrativas y los requisitos para la instalación de puntos públicos de recarga (pertinentes para la inversión en puntos de recarga en el componente 1: Movilidad urbana sostenible). El componente 8 (Infraestructura eléctrica) complementa el componente 7 mediante el apoyo a las inversiones necesarias en digitalización de la red, almacenamiento y gestión de la demanda para hacer frente al aumento de la energía renovable. Dado que las fuentes de energía renovable son intermitentes y parcialmente previsibles, el almacenamiento de energía es clave para la flexibilidad del sistema y la estabilidad de la red. Las inversiones en el componente 8 (Infraestructura eléctrica) harán que el sistema energético sea capaz de absorber de manera eficiente y segura niveles más elevados de producción renovable. Del mismo modo, el componente 9 (Hidrógeno) fomentará una electrificación más amplia (por ejemplo, del transporte y la industria) e impulsará un despliegue a gran escala de la energía renovable.

La coherencia se integra transversalmente en el Plan mediante reformas que deben llevarse a cabo en los dos primeros años, lo que debería facilitar la ejecución de todas las inversiones. La consignación anticipada de estas reformas durante los dos primeros años

del Plan (2021-2022) requerirá un esfuerzo significativo, pero se obtendrán resultados gracias a una ejecución más eficaz de las inversiones.

Un buen ejemplo de reformas que refuerzan mutuamente las inversiones en todo el Plan son las destinadas a reforzar las instituciones públicas. Una serie de reformas del Plan tienen por objeto aumentar la capacidad de la Administración pública para prestar servicios públicos, así como facilitar la aplicación de las inversiones (reformas relacionadas con el gasto público y la gestión financiera en los componentes 11: Administración pública, 28: Reforma del sistema impositivo, 29: Eficacia del gasto público y 30: Reforma del sistema de pensiones). Las reformas para el establecimiento de un Plan abierto destinado a mejorar la interacción de la Administración con los ciudadanos y el sector privado, la mejora del sistema de evaluación previa de las políticas públicas previsto en el componente 11 hará que estas políticas sean más abiertas y responsables ante la sociedad civil. La fortaleza de las instituciones públicas y de los sistemas es esencial para la sostenibilidad presupuestaria. Las reformas relacionadas con el sistema fiscal (componente 27: Prevención del fraude fiscal y 28: Reforma del sistema impositivo) mejorarán el rendimiento de los ingresos, crearán un sistema fiscal más equitativo y eficiente, reducirán la evasión fiscal y darán forma a una Administración tributaria más abierta a la opinión de los ciudadanos y las empresas. Las pymes y las empresas también deben beneficiarse de una Administración tributaria digital que pueda reducir la carga administrativa que conlleva el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La interacción entre el sector público y el privado debe beneficiarse especialmente de un marco de contratación pública más eficaz, transparente y predecible. El marco mejorado de contratación pública previsto en el componente 11 (Administración pública) puede contribuir a un uso más eficaz de los fondos del MRR. También fomentará la digitalización de la contratación pública, mejorará el acceso de las pymes a las licitaciones y facilitará que se haga un uso eficaz del dinero en estos procedimientos. De este modo, la reforma de la contratación pública en el marco del componente 11 reforzará las inversiones destinadas a apoyar a las pymes en el marco del componente 13 (Impulso a la pyme).

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se ha citado a menudo como un reto en España, y los esfuerzos por mejorarla podrían apoyar y complementar muchas otras medidas del Plan. Una coordinación más fuerte y sostenida es un reto desde hace tiempo para garantizar la eficacia de las políticas en ámbitos que son responsabilidad de las comunidades autónomas, como las relacionadas con la movilidad urbana (componente 1: Movilidad urbana sostenible), la salud (componente 18: Reforma del sistema sanitario), la investigación y el desarrollo (componente 17: Ciencia, tecnología e innovación), la educación (componentes 20: Formación profesional y 21: Educación), las prestaciones de dependencia (componente 22: Economía de los cuidados, igualdad e inclusión) y las políticas activas del mercado laboral (componente 23: Mercado de trabajo). La ejecución de muchas inversiones incluidas en los componentes verdes, en ámbitos como la biodiversidad, el agua o los residuos, también entra, al menos parcialmente, en el ámbito de competencias de las autoridades regionales e incluso locales. La reforma prevista en el componente 11 tiene por objeto mejorar esta coordinación en todos los sectores.

Los planes para mejorar la coordinación de todos los niveles de gobierno previstos en el componente 11 podrían traducirse, en particular, en una mejor reglamentación. El

componente 13 (Impulso a la pyme) prevé modificaciones de la Ley de garantía de la unidad de mercado, incluidas mejoras en los mecanismos previstos para que los operadores del mercado puedan hacer frente eficazmente a los obstáculos. También propone la creación de una nueva conferencia sectorial para la mejora de la normativa y el entorno empresarial. Se espera que la conferencia contribuya a reducir la carga normativa a la que se enfrentan las pymes y las empresas en general cuando operan en diferentes Comunidades Autónomas. Esto beneficiaría a las medidas de inversión para apoyar a las pymes en el marco del componente 13 (Impulso a la pyme), pero también a otras medidas de inversión en las que el buen funcionamiento del mercado interior contribuye a que las empresas crezcan y amplíen su actividad en todo el país, como los componentes 12 (Política industrial) o 14 (Turismo). El impacto de estas medidas referidas al entorno empresarial se verá reforzado por otras medidas del componente 13, como las nuevas medidas de apoyo a la creación y el crecimiento de empresas, otra para luchar contra la morosidad en las operaciones comerciales, la prueba de proporcionalidad para regular el acceso a las profesiones y su ejercicio, y una reforma destinada a aumentar la eficacia del marco de insolvencia. También se lograrán inversiones eficaces gracias a un sistema judicial más eficiente, al que se destinarán las medidas previstas en el componente 11 para promover el buen desarrollo de los procedimientos, incluidas inversiones en digitalización, y el apoyo a una buena organización del sistema judicial.

Por último, se espera que las reformas del mercado laboral se refuercen mutuamente con las numerosas medidas previstas para aumentar el nivel de cualificaciones y para garantizar que la formación profesional responda a las necesidades del mercado laboral, lo que a su vez debería traducirse en una mayor cohesión social; también apoyarán una reforma sostenible de las pensiones. Las reformas del mercado laboral pretenden abordar importantes deficiencias estructurales de este mercado en España, en particular las elevadas tasas de desempleo estructural y desempleo juvenil, y el uso generalizado de contratos temporales. Las medidas previstas en los componentes 19, 20 y 21 deberían permitir a las personas adquirir competencias que mejoren su posibilidad de encontrar un empleo. El aumento de las tasas de empleo y la mejora de la calidad de los puestos de trabajo darán lugar, a su vez, a un crecimiento más integrador y a una cohesión social reforzada, complementando así las medidas actualmente previstas en el componente 22 (Economía de los cuidados, igualdad e inclusión). Las reformas y las inversiones destinadas a los niños se reforzarán mutuamente y contribuirán a respaldar de forma duradera el capital humano. La prolongación de la vida laboral y una mayor participación de los trabajadores de más edad también contribuirán a la futura adecuación y a mitigar los riesgos para la sostenibilidad relacionados con las reformas previstas en el componente 30 (Reforma del sistema de pensiones). Las reformas destinadas a reducir la pobreza infantil contempladas en los componentes 22 (Economía asistencial, igualdad e inclusión) y 28 (Fiscalidad), junto con las inversiones en educación infantil y atención a la infancia del componente 21 (Educación) apoyarán las inversiones centradas en la reducción del abandono escolar y la mejora de los resultados educativos de los niños vulnerables en ese componente.

Para concluir esta sección, el Plan no presenta incoherencias ni contradicciones entre el contenido de los distintos componentes. Se ha prestado la debida atención a garantizar que los plazos de ejecución y las reformas e inversiones se adapten para garantizar el éxito en la aplicación de las medidas. Finalmente, en aras de promover una mayor coherencia entre los

instrumentos, especialmente en el marco de los fondos europeos de la política de cohesión, se prima un reparto territorialmente equilibrado de los recursos.

Conclusión sobre la evaluación del criterio 2.11 del anexo V del Reglamento del MRR

Teniendo en cuenta la evaluación cualitativa de todos los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español, su peso individual (importancia, pertinencia, asignación financiera) y sus interacciones, el Plan contiene medidas para la aplicación de reformas e inversiones públicas que, en gran medida, representan acciones coherentes. Estas circunstancias justificarían una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.11 del anexo V del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

5. REFERENCIAS

Almeida, V., Barrios, S., Christl, M., De Poli, S., Tumino, A., Van der Wielen, W. (2020): *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*, JRC Working Paper on Taxation and Structural Reforms, 06/2020.

Banco de España (2021), *Los efectos en el empleo del SMI: nueva evidencia para España*, Documentos Ocasionales N.º 2113.

Bauer, P., Fedotenkov, I., Genty, A., Hallak, I., Harasztosi, P., Martínez Turégano, D., Nguyen, D., Preziosi, N., Rincón-Aznar, A. y Sánchez Martínez, M., *Productivity in Europe: Trends and drivers in a service-based economy*, JRC, 2020.

Benedetti Fasil, C., del Río, J.C., Domnick, C., Fako, P., Flachenecker, F., Gavigan, J., Janiri, M., Stamenov, B. yd Testa, G., *High Growth Enterprises in the COVID-19 Crisis Context*, EUR 30686 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, ISBN 978-92-76-37269-1, doi:10.2760/63402, JRC124469.

Castellazzi L. et al., *Assessment of second long-term renovation strategies under the Energy Efficiency Directive*, EUR 29605 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, ISBN 978-92-79-98727-4, doi:10.2760/973672, JRC114200.

Christl, M., De Poli, S., Figari, F., Hufkens, T., Leventi, C., Papini, A. y Tumino, A. (2021) *The cushioning effect of fiscal policy in the EU during the COVID-19 pandemic*, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, 02/2021 (de próxima aparición).

Banco Europeo de Inversiones (2020), *Investment Survey Spain*.
https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2020_spain_en.pdf

European Innovation Scoreboard 2020. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981>

Martínez Turégano, D., *Sectoral productivity vis-à-vis the US and heterogeneity within the EU27: the role of firm size distribution and firm demographics*, EUR 30460 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76- 25439-3, doi: 10.2760/891199, JRC122059.

OCDE (2021), *Economic Surveys: Spain*, OECD Publishing, París.

Righi, R., López-Cobo, M., Alaveras, G., Samoili, S., Cardona, M., Vázquez-Prada Baillet, M., Ziemba, L.W., y De Prato, G., *Academic offer of advanced digital skills in 2019-20. International comparison. Focus on Artificial Intelligence, High Performance Computing, Cybersecurity and Data Science*, EUR 30351 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-21541-9, doi:10.2760/225355, JRC121680.

Zangheri, P., Armani, R., Kakoulaki, G., Bavetta, M., Martirano, G., Pignatelli, F., Baranzelli, C. *Building energy renovation for decarbonisation and Covid-19 recovery. A snapshot at regional level*, EUR 30433 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-24766-1, doi:10.2760/08629, JRC122143.

6. ANEXO

6.1. Tabla de seguimiento para la acción por el clima y el etiquetado digital

Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Clima		Digital	
			Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C1.I1a	Zonas de bajas emisiones y transformación digital y sostenible del transporte urbano y metropolitano (actuaciones de las Comunidades Autónomas): línea de actuación 1	900	048	40 %		
C1.I1b.i	Desarrollo de zonas de bajas emisiones y de proyectos de transformación sostenible del transporte urbano y metropolitano (actuaciones municipales): líneas de actuación 2a y 2b (excepto de infraestructuras para bicicletas) y digitalización (actuaciones municipales), línea de actuación 2d	1 190	048	40 %		
C1.I1b.ii	Desarrollo de zonas de bajas emisiones y de proyectos de transformación sostenible del transporte urbano y metropolitano (actuaciones municipales): líneas de actuación 2a y 2b (infraestructuras para bicicletas) y transformación de flotas en vehículos de cero emisiones y puntos de recarga (municipios), línea de actuación 2c	310	077 ⁵⁹	100 %		

⁵⁹ Esta medida también incluye inversiones en vehículos de cero emisiones. Por lo que respecta a esa parte, la metodología de seguimiento para la acción por el clima adjunta al Reglamento del MRR no establece ámbitos de intervención que permitan el seguimiento climático o medioambiental de los vehículos eléctricos o híbridos enchufables, excepto en el caso de los vehículos de transporte urbano incluidos en el ámbito de intervención 074. No obstante, de conformidad con el artículo 18, apartado 4, letra e), del Reglamento, la metodología debe utilizarse en consecuencia para medidas que no puedan asignarse directamente a un ámbito de intervención enumerado en el anexo VI. En este contexto, la Comisión ha aplicado un coeficiente de contribución climática del 100 % a los vehículos de emisión cero de todas las categorías (esto incluye los vehículos eléctricos con batería y los vehículos de pilas de combustible/hidrógeno) incluidos en esta medida. Esta medida también incluye inversiones en infraestructuras para bicicletas (075), así como con un coeficiente climático del 100 %.

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C1.I1d	Acciones de mejora en entornos urbanos (cruces) en la red de carreteras del Estado para promover la movilidad de peatones y ciclistas, y otras nuevas formas de movilidad (patinetes), con el objetivo de reducir los espacios para automóviles, aminorar la velocidad de los vehículos y reducir tanto las emisiones atmosféricas como la contaminación acústica: línea de actuación 4	105	048	40 %		
C1.I2	Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga públicos y privados, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y líneas de impulso a proyectos singulares y de innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde	2 000	n/a ⁶⁰	100 %		
C1.I3a	Inversiones en infraestructura ferroviaria	1 502	069bis	100 %		
C1.I3b	Digitalización de los sistemas de seguridad, información y control de acceso en las estaciones ferroviarias que prestan servicios de OSP	119	070	40 %	070	100 %

⁶⁰ La mayor parte de esta medida se refiere a incentivos para la adquisición de vehículos (y movilidad) de cero emisiones. La metodología de seguimiento para la acción por el clima adjunta al Reglamento del MRR no establece ámbitos de intervención que permitan el seguimiento climático o medioambiental de los vehículos eléctricos o híbridos enchufables, excepto en el caso de los vehículos de transporte urbano incluidos en el ámbito de intervención 074. No obstante, de conformidad con el artículo 18, apartado 4, letra e), del Reglamento, la metodología debe utilizarse en consecuencia para medidas que no puedan asignarse directamente a un campo de intervención enumerado en el anexo VI. En este contexto, la Comisión ha aplicado un coeficiente de contribución climática del 100 % a los vehículos de emisión cero de todas las categorías (esto incluye los vehículos eléctricos con batería y los vehículos de pilas de combustible/hidrógeno) incluidos en esta medida. La medida incluye asimismo inversiones en infraestructuras para combustibles alternativos (077) que también tendrán un coeficiente climático del 100 %.

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C2.I1.a.i	Rehabilitación energética de edificios con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	856	025bis	100 %		
C2.I1b.i	Rehabilitación energética de edificios con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	1 716	025bis	100 %		
C2.I1b.ii	Edificios existentes/Proyectos de rehabilitación para mejorar la eficiencia energética	278	025	40 %		
C2.I1c	Entorno favorable a la actividad de rehabilitación (incentivos fiscales): línea de actuación 3	450	025bis	100 %		
C2.I2	Nuevo programa para promover vivienda de alquiler a precio asequible que sean energéticamente eficientes (ahorro medio de energía primaria de la menos el 20 % en comparación con los requisitos de un EECN)	1 000	025ter	40 %		
C2.I3	Programa de rehabilitación energética de edificios (PREE), en consonancia con los criterios de eficiencia energética, con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	300	025bis	100 %		
C2.I4	Rehabilitación energética de edificios con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	1 000	025bis	100 %		
C2.I5a	Rehabilitación energética de edificios con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	758	026bis	100 %		
C3.I1	Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadío	563	040	40 %		
C3.I3	Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (II): Reforzar la creación de capacidades y los sistemas de bioseguridad en viveros y explotaciones ganaderas	38	027	100 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C3.I4	Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería (III): Inversiones en agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular y en el uso de energías renovables y gases en el sector agrícola y ganadero	307	047	40 %		
C3.I5.a	Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural. Línea de emprendimiento basada en la tecnología	30			010	100 %
C3.I5b	Estrategia para la digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural. Creación de un centro de innovación digital para las empresas del sector agroalimentario	4			010	100 %
C3.I5c	Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural. Creación de un observatorio para la digitalización del sector agrícola	1			010	100 %
C3.I5d	Estrategia para la digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural. Creación de una plataforma de asesores de SCIA	3			010	100 %
C3.I6a	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (I): Adquisición de TIC para embalses marinos (enlace de radio para el faro de Alborán, equipos de visión nocturna y drones)	3	049	40 %	011	100 %
C3.I6b	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (I): Otras actuaciones	7	049	40 %		
C3.I7	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (II): Impulso a la investigación en el ámbito pesquero y la acuicultura y apoyar la formación para mejorar	14	050	40 %	021	40 %

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
	el seguimiento de las poblaciones de peces					
C3.I8	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (III): Desarrollo tecnológico e innovación en el sector pesquero y acuícola	11	023	40 %	021	40 %
C3.I9	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (IV): Digitalización y uso de las TIC en el sector pesquero	11			011	100 %
C3.I10	Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero (V): Apoyo a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	44	050	40 %		
C4.I1a	Digitalización y conocimiento del patrimonio natural	61	050	40 %	011	100 %
C4.I1b	Digitalización y conocimiento del patrimonio natural: Otras actuaciones	77	050	40 %	011	100 %
C4.I2	Conservación de la biodiversidad terrestre y marina	552	050	40 %		
C4.I3a	Recuperación de zonas alteradas por actividades mineras con criterios de eficiencia	131	046bis	40 %		
C4.I3b	Otras acciones de restauración de ecosistemas para proteger la naturaleza y la biodiversidad, el patrimonio natural y los recursos, y desarrollar infraestructuras verdes y azules	421	050	40 %		
C4.I4a	Gestión forestal sostenible para la prevención y gestión de los riesgos relacionados con el clima: extinción de incendios	170	036	100 %		
C4.I4b	Otras acciones de gestión forestal sostenible	231	050	40 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C5.I1a	Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento y reutilización para la recogida y el tratamiento de agua que cumplan los criterios de eficiencia energética	475	041bis	40 %		
C5.I1b	Mejorar la eficiencia y reducir las pérdidas en el consumo de agua	100	040	40 %		
C5.I1c	Inversiones para mejorar la seguridad de presas y embalses	67	040	40 %		
C5.I2a	Acciones de seguimiento y restauración en los ecosistemas fluviales	225	040	40 %		
C5.I2b	Medidas de mitigación del riesgo de inundación	225	035	100 %		
C5.I2c	Medidas de reducción de la extracción de agua subterránea	350	040	40 %		
C5.I3a	Mejora del conocimiento y la utilización de los recursos hídricos	225	040	40 %	011	100 %
C5.I3b	Medidas de seguimiento de las precipitaciones en cuencas hidrográficas y en el litoral ⁶¹	55	035	100 %	011	100 %
C5.I3c	Mejorar la observación meteorológica y el seguimiento y la prevención de los riesgos climáticos ⁶²	100	035	100 %	011	100 %
C5.I4	Adaptación de la costa al cambio climático y aplicación de las estrategias marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo	269	037	100 %		

⁶¹ Se trata de una inversión digital que también contribuye en un 100 % a la adaptación al cambio climático y a la prevención y gestión de los riesgos relacionados con el clima. Por estas razones, la medida recibe un coeficiente del 100 % tanto para los objetivos relacionados con el cambio climático como para los digitales.

⁶² Se trata de una inversión digital que también contribuye en un 100 % a la adaptación al cambio climático y a la prevención y gestión de los riesgos relacionados con el clima. Por estas razones, la medida recibe un coeficiente del 100 % tanto para los objetivos relacionados con el cambio climático como para los digitales.

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C6.I1	Red ferroviaria nacional: inversión en los corredores europeos principales	2 988	064	100 %		
C6.I2a	Construcción y modernización de nuevas infraestructuras ferroviarias (red RTE-T)	1 010	065	100 %		
C6.I2b	Digitalización de la red de carreteras del Estado	35			063	100 %
C6.I2c	Planes de acción para la reducción del ruido en la red de carreteras del Estado	302	048	40 %		
C6.I2f	Cielo único europeo: Digitalización	107			084	100 %
C6.I2g	Transformación digital del MITMA	50			011	100 %
C6.I3a	Desarrollo de terminales estratégicas intermodales y logísticas en la red RTE-T	217	078	40 %		
C6.I3b	Accesibilidad interior a puertos y terminales españoles (inversiones ferroviarias)	408	064	100 %		
C6.I3d	Mejora de la accesibilidad ferroviaria interior de los puertos	177	064	100 %		
C6.I4a	Sistemas ERTMS embarcados de gestión del tráfico	12	071	40 %	071	100 %
C6.I4d	Construcción, adaptación o mejora de cargas y terminales intermodales ferrocarril-carretera y sus conexiones	75	079	40 %		
C6.I4e	Apoyo al transporte multimodal sostenible de mercancías (ferroviario y marítimo) basado en incentivos ecológicos para la oferta y la demanda	120	079	40 %		
C6.I4g	Acciones de apoyo a la renovación o adaptación de locomotoras con otros materiales que utilicen combustibles alternativos como el hidrógeno o la electricidad	64	072bis	100 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C6.I4i	Servicios de transporte inteligentes para el sector del transporte por carretera	20			063	100 %
C6.I4k	Acciones de apoyo a la renovación o mejora de los medios y la maquinaria para la instalación de pavimentos de carreteras sostenibles que reduzcan la huella de carbono y el ruido	3	048	40 %		
C6.I4	Proyectos para la digitalización de los servicios de transporte de pasajeros y mercancías a nivel regional y local	220			010	100 %
C7.R3	Desarrollo de las comunidades energéticas para el impulso a la economía hipocarbónica y a la resiliencia frente al cambio climático	100	027	100 %		
C7.I1	Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos	2 365	029	100 %		
C7.I2	Energía sostenible en las islas	700	029	100 %		
C8.I1	Despliegue del almacenamiento energético, con contribución a las transiciones verde y digital	684	033	100 %	033	40 %
C8.I2	Digitalización de las redes de distribución para su adecuación a la transición energética	525	033	100 %	033	40 %
C8.I3	Nuevos modelos de negocio en la transición energética, con contribución a las transiciones verde y digital	156	027	100 %	033	40 %
C9.I1	Hidrógeno renovable: un proyecto de país	1 555	022	100 %		
C10.I1a	Plan de recuperación medioambiental de explotaciones mineras cerradas o abandonadas y terrenos deteriorados adyacentes a centrales térmicas o nucleares, que cumplan los criterios de eficiencia	150	046bis	40 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C10.I1b	Plan de infraestructuras digitales, sociales y medioambientales en los territorios en transición justa	100	050	40 %		
C10.I1c	Proyectos de I+D+I sobre almacenamiento de energía y eficiencia energética	30	022	100 %		
C10.I1d	Plan para apoyar el reciclaje profesional y la empleabilidad de los trabajadores y las personas afectadas por la transición energética	20	01	100 %		
C11.I1	Transformación digital y modernización de la Administración General del Estado	960			011	100 %
C11.I2	Proyectos de digitalización de la Administración General del Estado	1 205			011	100 %
C11.I3	Transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales	1 000			011	100 %
C11.I4	Rehabilitación energética de edificios con un ahorro medio de energía primaria de al menos un 30 %	1 071	026bis	100 %		
C12.I1	Espacios de datos sectoriales (contribución a proyectos transformadores para la digitalización de sectores productivos estratégicos)	400			021quater	100 %
C12.I2.a.i	Procesos de investigación, transferencia de tecnología e innovación y para la cooperación entre empresas, centrándose en la economía hipocarbónica y la adaptación al cambio climático del sector industrial español	457	022	100 %		
C12.I2.a.ii	Procesos de investigación, transferencia de tecnología e innovación y de cooperación entre empresas, con especial atención a la	457	023	40 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
	economía circular y al sector industrial español					
C12.I2.a.ii	Proyectos para mejorar la eficiencia energética en el sector industrial (pymes y grandes empresas)	914	024	40 %		
C12.I2.a.iv	Digitalización del sector industrial (pymes y grandes empresas)	457			010	100 %
C12.I2b	Apoyo a proyectos de innovación en materia de procesos y organización en ámbitos clave para la transición industrial: línea de actuación 2	118	024	40 %		
C12.I2c	Apoyo a proyectos de menor magnitud para la aplicación de la digitalización en procesos y la organización de empresas industriales: línea de actuación 3	95			010bis	100 %
C12.I2e	Apoyo a infraestructuras industriales sostenibles: línea de actuación 5	13	026	40 %		
C12.I3	Plan de apoyo a la aplicación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular	850	042	40 %		
C13.I1	Apoyo al emprendimiento, incluida la transición digital	329			100	40 %
C13.I3	Digitalización e innovación de las pymes	3 548			010	100 %
C14.I1.a.i	Acciones en el ámbito de la transición ecológica y sostenible (coeficiente del 100 %). Adaptación al cambio climático de destino y sus infraestructuras: desarrollo de conocimientos y elaboración de planes en relación con la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos, incluidos sistemas de alerta rápida, seguimiento y evaluación, fomento de la inversión para la prevención y gestión de	139	035	100 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
	riesgos específicos en el territorio					
C14.I1.a.i	Acciones en el ámbito de la transición ecológica y sostenible (coeficiente del 40 %), economía circular, gestión de los recursos naturales, protección y mejora del ecosistema natural.	139	050	40 %		
C14.I1b	Acciones de movilidad sostenible y eficiencia energética para destinos turísticos	372	073	100 %		
C14.I1c	Acciones en el ámbito de la transición digital	186			011	100 %
C14.I2	Programa de digitalización e inteligencia para destinos y el sector turístico	337			010	100 %
C14.I4b	Eficiencia energética y economía circular en las empresas turísticas	220	024	40 %		
C15.R1	Reforma del marco normativo de telecomunicaciones: Derecho general, instrumentos regulatorios y de aplicación	8			011	100 %
C15.R2	Hoja de ruta 5G: Gestión y asignación del espectro, reducción de cargas al despliegue, Ley de ciberseguridad 5G y apoyo a las entidades locales	110			054bis	100 %
C15.I1	Favorecer la vertebración territorial mediante el despliegue de redes: Extensión de la banda ancha ultrarrápida y cobertura en movilidad de 30 Mbps	812			052	100 %
C15.I2	Refuerzo de conectividad en centros de referencia, motores socioeconómicos y proyectos tractores de digitalización sectorial	480			053	100 %
C15.I3	Bonos de conectividad para pymes y colectivos vulnerables	80			012	100 %
C15.I4	Renovación y sostenibilidad de infraestructuras de datos	80			052	100 %
C15.I5	Despliegue de infraestructuras digitales transfronterizas	500			055	100 %

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C15.I6	Despliegue de redes 5G e innovaciones 5G	1 405			054bis	100 %
C15.I7	Ciberseguridad: Reforzar las capacidades de ciberseguridad de ciudadanos, pymes y profesionales; impulso del ecosistema del sector de ciberseguridad	524			021quin quies	100 %
C16.I1	Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, incluida I+I en materia de inteligencia artificial y desarrollo de talentos	500			009bis	100 %
C17.I7	Acciones de I+D+I relacionadas con la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, nuevas fuentes de energía y tecnologías y materiales clave para la transición energética	82	023	40 %		
C17.I8	Acciones de I+D+I en automoción sostenible (PTAS)	40	024	40 %		
C18.I6	Creación de un centro de datos sanitarios	100			095	100 %
C19.I1	Competencias digitales transversales	735			108	100 %
C19.I2	Transformación digital de la educación	1 412			108	100 %
C19.I3	Competencias digitales para el empleo	1 256			108	100 %
C19.I4	Profesionales digitales	190			108	100 %
C20.I1b	Reciclaje profesional y mejora de las capacidades de la mano de obra vinculada a las cualificaciones profesionales: Oferta modular digital para ocupadas a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	92			108	100 %
C.20.I1d.i	Contribución al reciclaje profesional y la mejora de las capacidades para la transición ecológica	158	01	100 %		
C20.I2	Transformación digital de la formación profesional	256			016	40 %

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C21.I5	Mejora de infraestructuras digitales, el equipamiento, las tecnologías, la docencia y la evaluación digitales universitarios	147			108	100 %
C22.I1b	Servicios y aplicaciones de sanidad electrónica: teleasistencia para cuidados de larga duración y apoyo	240			013	100 %
C22.I2b	Transformación tecnológica de los servicios sociales	216			011	100 %
C22.I3b	Mejorar la accesibilidad de los sitios web AGE y las aplicaciones para dispositivos móviles	12			020	40 %
C22.I4b	Mejora general de los servicios de dispositivos de control	26			011	100 %
C22.I5b	Sistema de acogida	14			011	100 %
C23.I1b.i	Programa de empleo joven con asignación para competencias ecológicas	30	01	100 %		
C23.I1b.ii	Programa de empleo joven con asignación para competencias digitales	30			108	100 %
C23.I1c.i	Primer programa Experiencia profesional en las Administraciones públicas con asignación de competencias ecológicas	37	01	100 %		
C23.I1c.ii	Primer programa Experiencia profesional en Administraciones públicas con asignación de competencias digitales	37			108	100 %
C23.I2b.i	Línea de apoyo a las mujeres en las zonas rurales y urbanas, con asignación para competencias digitales	26	01	100 %		
C23.I2b.ii	Línea de apoyo a las mujeres en las zonas rurales y urbanas, con asignación para competencias digitales	26			108	100 %
C23.I3b.i	Formación de los trabajadores en ERTE con asignación de competencias ecológicas	107	01	100 %		

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C23.I3b.ii	Formación para trabajadores en ERTE con asignación de competencias digitales	107			108	100 %
C23.I4b	Espíritu empresarial y microempresas: Nuevos proyectos territoriales que aborden el reto demográfico y faciliten la transformación productiva, en particular hacia una economía ecológica y digital	55	047	40 %	016	40 %
C.24.I1c	Refuerzo de la competitividad de las industrias culturales/Competitividad y profesionalización y apoyo a los aceleradores culturales, incluido el impulso de la transformación a la cultura digital y la incorporación de nuevas tecnologías en las industrias culturales y creativas	25			018	40 %
C.24.I1d	Refuerzo de la competitividad de las industrias culturales que apoyan proyectos para digitalizar a los operadores de gestión de derechos de propiedad intelectual	15			010	100 %
C.24.I1e	Refuerzo de la competitividad de las industrias culturales/Digitalización de los sistemas de gestión de la propiedad intelectual/Transformación digital de unidades administrativas con competencia en materia de propiedad intelectual	1			011	100 %
C.24.I1f	Reforzar la competitividad de las industrias culturales (promoción y digitalización del sector del libro)	25			010	100 %

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C24.I2d	Dinamización de la cultura a lo largo del territorio (compra de licencias para libros digitales)	13			021bis	40% ⁶³
C24.I3c	Digitalización de los grandes servicios culturales: Biblioteca Nacional de España	7			011	100 %
C24.I3d	Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales: Plan de acceso digital a fondos bibliográficos patrimoniales	3			011	100 %
C24.I3e	Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales: Digitalización, ampliación de la capacidad e interoperabilidad de sistemas de archivo	18			011	100 %
C24.I3f	Digitalización e impulso de los grandes servicios culturales: Medidas para modernizar los instrumentos de gestión pública y establecer un sistema integrado de digitalización y catalogación de los recursos, activos, estructuras e infraestructuras del INAEM	11			011	100 %
C25.I1a	Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual	155			021bis	100 %
C26.I1	Digitalización del sector del deporte	76			011	100 %
C26.I2a	Modernización de instalaciones deportivas para mejorar su rendimiento energético con arreglo a criterios de eficiencia energética	34	026bis	100 %		

⁶³ Se aplica un coeficiente del 40 % porque la medida no está totalmente dedicada a libros digitales, sino que también incluye libros en papel.

			Clima		Digital	
Código de la medida/submedida	Denominación de la medida/submedida	Costes estimados (millones EUR), excluido el IVA	Ámbito o intervención	Coeficiente %	Ámbito intervención	Coeficiente %
C26.I2b	Modernización de instalaciones deportivas de alto rendimiento para mejorar su rendimiento energético con arreglo a criterios de eficiencia energética	73	026bis	100 %		
C26.I3a	Modernización de instalaciones deportivas para mejorar la eficiencia energética con arreglo a criterios de eficiencia energética	28	026bis	100 %		

Coeficiente = Coeficiente para el cálculo de la ayuda a los objetivos relacionados con el cambio climático y la transición digital, sobre la base de los anexos VI y VII del Reglamento del MRR