

María Fernández Pérez\*

# LAS REFORMAS PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

En el contexto del Semestre Europeo, los Estados miembros deben presentar anualmente el Programa Nacional de Reformas y el Plan de Estabilidad. En 2021, los países que quisieran optar a los fondos del programa extraordinario de recuperación Next Generation EU debían presentar, además, un Plan de Recuperación y Resiliencia, detallando las reformas e inversiones a ejecutar para contribuir a la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la estabilidad macroeconómica. La magnitud de los fondos para ejecutar inversiones y el impacto de algunas reformas, como la laboral y fiscal, no deben ensombrecer el impacto de las reformas sobre los mercados de productos y servicios, que juegan un papel esencial en la mejora de la competitividad, la productividad y el potencial de crecimiento de la economía. Este trabajo sintetiza las reformas dirigidas a la transición energética, la transformación digital y la mejora del entorno empresarial en el Plan de Recuperación y en el Programa Nacional de Reformas 2022 y apunta a otros aspectos susceptibles de revisión para impulsar la recuperación.

**Palabras clave:** Next Generation EU, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, crecimiento sostenible, transición verde, transformación digital, cohesión, crecimiento potencial, productividad, reformas estructurales.

**Clasificación JEL:** O32, O47, Q56.

## 1. Introducción

Las reformas e inversiones contenidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el Programa Nacional de Reformas 2022 están altamente condicionadas por el contexto político, económico y social de la Unión Europea. Un año antes de la crisis sanitaria

provocada por la pandemia de la COVID-19 terminaba el ciclo político de la Comisión Juncker y se gestaban las prioridades y objetivos de la nueva Comisión Von der Leyen. Mientras que la Comisión Juncker había fijado diez prioridades de actuación, siguiendo el enfoque clásico de la Unión Europea hasta entonces, la nueva Comisión las reduce a seis, orientando todas las acciones y prioridades económicas a alcanzar una economía neutra climáticamente, adaptada a la era digital y al servicio de las personas. Las nuevas prioridades y objetivos se ▷

\* Administradora Civil del Estado y Diplomada Comercial del Estado.

Versión de mayo de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3146.7385>

integran, además por primera vez, en unas conclusiones conjuntas de las tres instituciones de la Unión Europea sobre los objetivos y las prioridades de actuación para un ciclo legislativo completo (2020-2024).

Fijadas las prioridades, y al objeto de paliar las consecuencias económicas y sociales de la crisis sanitaria, la Unión Europea aprobó un marco presupuestario reforzado, dotado con 1,8 billones de euros, por el que el presupuesto tradicional a largo plazo de la Unión (Marco Financiero Plurianual 2021-2027) alcanzaría un importe de más de un billón de euros y, al mismo tiempo, se aprobaba un programa extraordinario de recuperación a corto plazo (Next Generation EU), dotado con 750.000 millones de euros, cuyo principal instrumento, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, estaría destinado al apoyo financiero para inversiones y reformas, en particular relacionadas con las transiciones ecológica y digital y la resiliencia de las economías nacionales.

El acceso por parte de los Estados miembros a esta financiación extraordinaria, de los cuales 312.000 millones de euros son transferencias directas, estaba condicionado a la presentación de un Plan de Recuperación y Resiliencia conjuntamente con el Programa Nacional de Reformas anual, antes del 30 de abril de 2021. Hace un año, España presentó su propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante Plan de Recuperación), al objeto de poder obtener transferencias directas de hasta 69.528 millones y préstamos de hasta un 6,8% de la renta nacional bruta.

Dada la magnitud de las ayudas, la mayor parte de los análisis se han centrado en la distribución y reparto de las inversiones, así como en las reformas que, por su grado de impacto económico y social, tienden a ser objeto de un pormenorizado escrutinio, como las referidas

al mercado laboral, el sistema de pensiones, el sistema fiscal, etc. Por ello, este análisis no pretende ser omnicompreensivo de todas las reformas contenidas en el Plan de Recuperación, sino que se centra en aquellas orientadas a los mercados de productos y servicios, considerando adicionalmente las reformas incluidas en el Programa Nacional de Reformas de 2022 (en adelante, PNR), enviado a la Comisión Europea el pasado 29 de abril (Gobierno de España, 2022), documento base, junto con el Programa de Estabilidad, para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el marco del Semestre Europeo.

Para llevar a cabo este análisis, en primer lugar se concretan las especificaciones dadas por la Comisión Europea a la hora de configurar los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en segundo lugar, se describen las principales reformas contenidas en el Plan de Recuperación y en el PNR orientadas a la transición ecológica, la transformación digital y la mejora del clima de negocios y el entorno empresarial, para finalmente valorar si habría sido necesario abordar otros aspectos no necesariamente previstos en las recomendaciones europeas para impulsar la recuperación y el funcionamiento de los mercados.

## 2. Configuración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La redacción y concreción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sigue las directrices marcadas por las instituciones europeas. En concreto, debía tener en cuenta las recomendaciones del Consejo de 20 de julio de 2020 específicas para España (DOUE C 282, de 26 de agosto), y las reformas e inversiones que contemplara debían contribuir a ▷

la consecución de las cuatro dimensiones identificadas en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 [COM(2020) 575 final], específicamente:

- *Transición ecológica.* Cada plan de recuperación y resiliencia destinaría un mínimo del 37% del gasto a cuestiones relacionadas con el clima. Los Estados miembros debían presentar reformas e inversiones para apoyar la transición ecológica en los ámbitos de la generación de energía a partir de fuentes renovables, la movilidad sostenible, la descarbonización, la economía circular, la gestión hídrica y la biodiversidad.
- *Transformación digital y productividad.* Un mínimo del 20% del gasto estaría relacionado con el sector digital. En concreto, las reformas e inversiones se centrarían en aquellas que mejoren la conectividad, el desarrollo de competencias digitales, la transformación de la

Administración pública, incluida la digitalización de los sistemas judiciales y el desarrollo y despliegue de capacidades digitales de vanguardia (inteligencia artificial, ciberseguridad, infraestructuras y servicios *cloud*, tecnologías e infraestructuras cuánticas, etc.).

- *Equidad.* Cada plan debía adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la educación inclusiva, las condiciones de trabajo justas, una protección social adecuada, la igualdad de acceso a la educación y a la asistencia sanitaria de calidad, etc.
- *Estabilidad macroeconómica.* Al tiempo que se proporciona apoyo específico y temporal, debían preverse medidas que garantizaran la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

El Gráfico 1 recoge estas dimensiones adaptadas a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2022 COM(2021) 740 final. ▷



Adicionalmente, cada plan debía contribuir a la doble transición (energética y digital) a través del impulso de reformas e inversiones coordinadas en todos los Estados miembros y que se concretan en *siete iniciativas emblemáticas europeas*:

- *Activación*. Desarrollar tecnologías y acelerar el desarrollo y el uso de energías renovables, así como su integración a través de redes modernizadas y una mayor interconectividad. Sentar las bases de los mercados pioneros del hidrógeno en Europa y de las infraestructuras conexas. Apoyar la construcción y la integración de casi el 40% de los 500 GW de generación de energía renovable necesaria para 2030, respaldar la entrega de 6 GW de capacidad de electrolisis y la producción y transporte de un millón de toneladas de hidrógeno renovable en toda la UE para 2025.
- *Renovación*. Mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos y privados. Contribuir a duplicar la tasa de renovación de los edificios en 2025.
- *Recarga y repostaje*. Promover tecnologías limpias para acelerar el uso del transporte sostenible, accesible e inteligente, de estaciones de recarga y repostaje, y la ampliación del transporte público. Construir un tercio de los tres millones de puntos de recarga necesarios para 2030 y la mitad de las mil estaciones de hidrógeno.
- *Conexión*. Desplegar servicios de banda ancha rápida en todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G, y garantizar la cobertura territorial más amplia posible en las zonas no cubiertas por el mercado.
- *Modernización*. Digitalizar la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario. En 2025, los Estados miembros deben garantizar el suministro de una identidad digital europea (e-ID) y las Administraciones públicas deben proporcionar servicios públicos digitales interoperables, personalizados y fáciles de usar.
- *Expansión*. Aumentar las capacidades industriales europeas en materia de datos en la nube y desarrollo de procesadores de máxima potencia, de última generación y sostenibles.
- *Reciclaje y perfeccionamiento profesional*. Aumentar las competencias digitales y perfeccionar la educación y la formación profesional en todas las edades. En 2025, la proporción de europeos de 16 a 74 años con capacidades digitales básicas debería aumentar hasta llegar al 70%, además de fortalecer la oferta de formación profesional, de manera que, al menos, cuatro de cada cinco graduados en educación y formación profesional tengan empleo y tres de cada cinco se beneficien de formación durante el trabajo.

La propia Comisión Europea prioriza las reformas e inversiones, marcando un patrón muy específico sobre el que debía configurarse el Plan de Recuperación. En particular, las reformas contenidas en este plan se dirigen a una mejora del entorno en el que operan las empresas, el sector público y la ciudadanía en general: un entorno verde y digitalizado. Las medidas de integración de los mercados europeos y las de mejora de su funcionamiento, mediante supresión de barreras y obstáculos, quedan algo más desdibujadas, posiblemente como ▷

consecuencia de la profundización de la integración del mercado interior europeo en las últimas décadas, a través de numerosas directivas vinculantes que facilitaron reformas favorables a la competencia en varios mercados nacionales de productos y servicios (Dias da Silva *et al.*, 2017).

### 3. Principales reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Programa Nacional de Reformas

#### 3.1. Las reformas orientadas a la transición ecológica

Aunque la mayor parte del Plan de Recuperación hace referencia a la dimensión climática, las reformas orientadas a la transición ecológica se concentran en las políticas palanca de agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, infraestructuras y ecosistemas resilientes y transición energética justa e inclusiva.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y las medidas contenidas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) (Gobierno de España, 2020) son los ejes centrales de esta prioridad de acción. La norma otorga rango de ley a los compromisos internacionales en materia de clima para lograr una gestión sostenible de los recursos disponibles y evitar el impacto del calentamiento global por encima de 1,5°C sobre los niveles preindustriales. España deberá alcanzar la neutralidad climática en 2050, por lo que se establecen unos objetivos mínimos intermedios en cuanto a reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en un 23% respecto

del año 1990, penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de un 42%, un sistema eléctrico con un 74% de generación a partir de energías de origen renovables y mejora de la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5% con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

La norma busca *incorporar la acción climática* en todos los sectores económicos, desde la generación de energía y los sectores primarios, pasando por el transporte, la industria o las Administraciones públicas. Incorpora para ello diferentes principios programáticos y determinadas acciones concretas para garantizar una mayor penetración de las instalaciones de generación mediante fuentes renovables, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, el fomento de los puntos de recarga eléctricos, etcétera.

Para conseguir los objetivos marcados en *generación renovable*, las reformas incluidas en el Plan de Recuperación y en el PNIEC se centran en alcanzar un marco normativo favorable para su fomento y mejor integración en el sistema energético, eliminando barreras a su despliegue y mejorando su integración en el entorno, impulsando el autoconsumo y desarrollando las comunidades energéticas. Al mismo tiempo, las medidas se dirigen a facilitar un marco estratégico para la innovación y el desarrollo de las energías renovables, como el desarrollo del sistema de garantías de origen de los gases renovables, el biogás o la energía eólica marina, así como a analizar la adaptación del marco regulatorio para el despliegue del almacenamiento energético y la situación actual y retos para el desarrollo del hidrógeno renovable. Las medidas incluyen también el establecimiento del marco normativo para una participación activa de la demanda en el ▷

sistema energético, a través de la agregación, los sistemas de gestión de demanda y los servicios de flexibilidad.

En el ámbito de las reformas sobre *eficiencia energética* se prevé la implementación de un marco para apoyar la renovación del parque de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050 y el establecimiento de un marco normativo para facilitar la gestión de las ayudas, financiación y fiscalidad a lo largo de todo el proceso de la rehabilitación (oficinas de rehabilitación). Todo ello acompañado de la aprobación de la Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido.

En cuanto al *transporte*, las reformas se centran en la movilidad segura, sostenible y conectada, a través de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible, la implementación de la estrategia que la acompaña y de la Agenda Urbana. Se prevé también la aprobación de la Estrategia Indicativa Ferroviaria para crear un instrumento sectorial que contribuya al proceso de toma de decisiones en materia de infraestructuras ferroviarias, poniendo el énfasis en la interoperabilidad de la red, especialmente en los corredores de la red transeuropea, en la potenciación de la intermodalidad, en el impulso del tráfico ferroviario de mercancías y en el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión y explotación.

La vertiente ecológica está igualmente presente en las medidas de reforma que permiten contribuir a la *economía circular* y a la mejora de gestión de residuos, impulsando nuevos modelos de producción y consumo en el que los productos, materiales y recursos se mantengan en la economía el mayor tiempo posible y se reduzca al mínimo la generación de residuos. Lógicamente, las reformas del Plan de

Recuperación dirigidas a la transición ecológica también inciden en la gestión de los recursos hídricos, la biodiversidad y la preservación de los recursos agrarios y pesqueros, si bien a efectos del objeto de este trabajo no se detallan.

El Programa Nacional de Reformas 2022 reitera las reformas previstas en el Plan de Recuperación en el ámbito de la transición energética y describe los avances producidos en el último año. Como novedades, incorpora las finanzas sostenibles como instrumento de impulso a esta transición y la creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema eléctrico y la actuación sobre la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido, estando estas dos últimas medidas dirigidas a la modificación de la financiación de los cargos del sistema eléctrico.

### **3.2. Reformas dirigidas a impulsar la transformación digital**

El Plan de Recuperación prevé, en coherencia con los objetivos prioritarios europeos, una serie de reformas vinculadas a transformación digital, en concreto a la conectividad digital, el impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G, el desarrollo de la inteligencia artificial y el aumento de las capacidades digitales.

El índice de la economía y la sociedad digitales (*DESI*, por sus siglas en inglés), elaborado desde el año 2014, permite poner en contexto los avances en materia digital de los Estados miembros y ayuda a detectar las líneas de reforma e impulso prioritarias. Este índice establece una puntuación para cada Estado miembro en función de cuatro áreas temáticas. Con datos tomados durante 2020, de entre los 27 Estados miembros, España se situó en el noveno puesto, con resultados ▷

desiguales en función del área, situándose en el tercer puesto de la UE en materia de conectividad, el séptimo en términos de servicios públicos digitales, el decimosegundo respecto al capital humano y el decimoséptimo en materia de integración de la tecnología digital, como muestra la Tabla 1.

En materia de *conectividad*, es evidente que el espacio para grandes reformas estructurales es escaso, dado el buen comportamiento de este componente durante la última década.

El Plan de Recuperación y el PNR dirigen las medidas para perfeccionar esta conectividad, a través de la actualización de la Ley General de Comunicaciones y el desarrollo de la hoja de ruta del 5G, con la finalidad de mejorar la asignación y ordenación del espectro para las bandas 5G prioritarias e incentivar el uso y la implantación de redes 5G. La Tabla 2 muestra la evolución de la conectividad, teniendo en cuenta los diferentes indicadores utilizados por el DESI. ▷

**TABLA 1**  
**PUESTO DE ESPAÑA EN EL ÍNDICE DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD DIGITALES**

Área	España		UE
	Puesto	Puntuación	Puntuación
Conectividad .....	3	62,0	50,2
Capital humano .....	12	48,3	47,1
Integración de la tecnología digital .....	16	38,8	37,6
Servicios públicos digitales .....	7	80,7	68,1

*Fuente: DESI, 2021.*

**TABLA 2**  
**PUNTUACIÓN EN MATERIA DE CONECTIVIDAD**

Indicadores	España			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
2a1 Implantación global de la banda ancha fija % hogares	77% 2018	78% 2019	82% 2020	77% 2020
2a2 Implantación de banda ancha fija de al menos 100 Mbps % hogares	30% 2018	53% 2019	65% 2020	34% 2020
2a3 Implantación de al menos 1 Gbps % hogares	NP	<0,01% 2019	<0,01% 2020	1,3% 2020
2b1 Cobertura de banda ancha de nueva generación (NGA) % hogares	88% 2018	90% 2019	92% 2020	87% 2020
2b2 Cobertura de la red fija de muy alta capacidad % hogares	77% 2018	89% 2019	92% 2020	59% 2020
2c1 Cobertura 4G % áreas pobladas	99,5% 2018	99,8% 2019	99,9% 2020	99,7% 2020
2c2 Preparación para 5G Espectro asignado como un % del total del espectro 5G armonizado	30% 2019	30% 2020	65% 2021	51% 2021
2c3 Cobertura 5G % áreas pobladas	NP	NP	13% 2020	14% 2020
2c4 Implantación de la banda ancha móvil % personas	80% 2018	86% 2019	86% 2019	71% 2019
2d1 Índice de precios de la banda ancha Puntuación (0 a 100)	NP	52 2019	73 2020	69 2020

NP: no procede.  
*Fuente: DESI, 2021.*

**TABLA 3**  
**PUNTUACIÓN EN MATERIA DE CAPITAL HUMANO**

Indicadores	España			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
1a1 Competencias digitales, al menos de nivel básico % personas	55% 2017	57% 2019	57% 2019	56% 2019
1a2 Competencias digitales por encima del nivel básico % personas	32% 2017	36% 2019	36% 2019	31% 2019
1a3 Conocimientos de <i>software</i> , al menos de nivel básico % personas	58% 2017	59% 2019	59% 2019	58% 2019
1b1 Especialistas en TIC % personas con empleo de 15-74 años	3,5% 2018	3,6% 2019	3,8% 2020	4,3% 2020
1b2 Mujeres especialistas en TIC % especialistas en TIC	18% 2018	20% 2019	20% 2020	19% 2020
1b3 Empresas que proporcionan formación en TIC % empresas	21% 2018	22% 2019	20% 2020	20% 2020
1b4 Titulados en TIC % titulados	4,0% 2017	3,9% 2018	4,2% 2019	3,9% 2019

*Fuente: DESI, 2021.*

Ambos planes se orientan a la mejora del *capital humano* y concretan las medidas para apoyar las capacidades digitales de la población a través del Plan Nacional de Competencias Digitales. El plan tiene carácter transversal e incide en el desarrollo de las capacidades digitales básicas para alcanzar el objetivo de que como mínimo el 80% de la población tenga dichas competencias en 2030 (actualmente el 57% de la población), en la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral en el sector público y privado y para las personas en desempleo, en el desarrollo de competencias digitales para las pymes y en el fomento de especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) —tanto titulados en Formación Profesional como universitarios—. La evolución de los indicadores sobre el capital humano se recoge en la Tabla 3.

La *integración de la tecnología digital* también está presente en el Plan de Recuperación y en el PNR. Como medida de reforma destacada se encuentra la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, con el objetivo de introducir y extender las tecnologías basadas en la

inteligencia artificial en las cadenas de valor, el desarrollo de la normativa necesaria para permitir *sandboxes* regulatorios y la implementación segura y confiable de esta tecnología dentro de un adecuado marco ético. A la integración digital de las empresas, principalmente de las pymes, se le dedica especial atención, si bien en el plano de las inversiones. Los indicadores sobre integración digital muestran una evolución tal y como la recogida en la Tabla 4.

En el ámbito de la *Administración pública*, ambos planes profundizan en el apoyo e impulso a la modernización y digitalización de los servicios públicos, con especial énfasis en la justicia, la sanidad y la adecuación de la Ley de Bases del Régimen Local. Se avanza en el Plan de Digitalización de la Administración Pública y, principalmente, en la ejecución de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, en los modelos de gestión de identidades descentralizadas basados en *blockchain* y otras tecnologías de registro descentralizado, en la actuación y funcionamiento del sector público por medios ▷

electrónicos y en el desarrollo de la Oficina del Dato para facilitar el intercambio y la reutilización de información pública por parte de los ciudadanos y las empresas españolas. La Tabla 5 muestra la puntuación en materia de servicios públicos digitales.

### 3.3. Reformas dirigidas a la mejora de la regulación y del clima empresarial

Otro de los objetivos de las reformas incluidas en el Plan de Recuperación y en el PNR es la mejora de la regulación y del clima ▷

**TABLA 4**  
PUNTUACIÓN EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE TECNOLOGÍA DIGITAL

Indicadores	España			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
3a1 Pymes con al menos un nivel básico de intensidad digital % pymes	NP	NP	62% 2020	60% 2020
3b1 Intercambio electrónico de información % empresas	46% 2017	43% 2019	43% 2019	36% 2019
3b2 Redes sociales % empresas	28% 2017	29% 2019	29% 2019	23% 2019
3b3 Macrodatos % empresas	11% 2018	11% 2018	9% 2020	14% 2020
3b4 Nube % empresas	16% 2018	16% 2018	22% 2020	26% 2020
3b5 IA % empresas	NP	NP	22% 2020	25% 2020
3b6 TIC para la sostenibilidad ambiental % de empresas con intensidad media/alta de acciones ecológicas a través de las TIC	NP	NP	76% 2021	66% 2021
3b7 Facturación electrónica % empresas	33% 2018	33% 2018	33% 2020	32% 2020
3c1 Pymes que realizan ventas en línea % pymes	18% 2018	19% 2019	24% 2020	17% 2020
3c2 Volumen de negocios del comercio electrónico % volumen de negocios de las pymes	10% 2018	9% 2019	10% 2020	12% 2020
3c3 Venta transfronteriza en línea % pymes	7% 2017	7% 2019	7% 2019	8% 2019

NP: no procede.  
**Fuente: DESI, 2021.**

**TABLA 5**  
PUNTUACIÓN EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES

Indicadores	España			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
4a1 Usuarios de la administración electrónica % usuarios de internet	65% 2018	63% 2019	67% 2020	64% 2020
4a2 Formularios precumplimentados Puntuación (0 a 100)	NP	NP	78 2020	63 2020
4a3 Servicios públicos digitales para los ciudadanos Puntuación (0 a 100)	NP	NP	82 2020	75 2020
4a4 Servicios públicos digitales para empresas Puntuación (0 a 100)	NP	NP	94 2020	84 2020
4a5 Datos abiertos % puntuación máxima	NP	NP	94% 2020	78% 2020

NP: no procede.  
**Fuente: DESI, 2021.**

empresarial. Específicamente, se apunta a la necesidad de un cambio en la demografía empresarial, promoviendo el emprendimiento y aumentando el tamaño y eficiencia de las empresas en los diferentes sectores productivos. Estos retos han sido ampliamente compartidos durante las últimas décadas y objeto de recomendaciones específicas desde al menos mediados de la década de 2000.

Las reformas del plan giran en torno a la aprobación de tres leyes: ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de Startups), ley de creación y crecimiento empresarial (Ley Crea y Crece) y ley de reforma de la regulación concursal, y en la constitución de la Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios, heredada del Comité para la Mejora de la Regulación creado en 2009, para el intercambio de mejores prácticas regulatorias y el impulso de la cooperación con las Administraciones autonómicas y locales.

La Ley de Startups, la Ley Crea y Crece y la reforma del marco concursal profundizan en las medidas ya implementadas en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, para mejorar el marco normativo para la creación de empresas, simplificando trámites para su creación, tratando de eliminar barreras regulatorias, reducir la morosidad comercial y reforzando los mecanismos de segunda oportunidad. Más novedoso resulta el impulso al despliegue de la factura electrónica y su desarrollo reglamentario para garantizar su adecuada implementación y la modificación de la Ley de Marcas, la Ley de Protección Jurídica del Diseño Industrial y la Ley de Patentes, para mejorar la seguridad jurídica y reducir la competencia desleal en el

ámbito de las prácticas empresariales. La mejora del entorno institucional también se recoge en ambos planes, destacando el Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas, con el fin de analizar y evidenciar el impacto de estas políticas en la sociedad y en el entorno.

#### 4. Comentarios y conclusiones

Un análisis somero del Plan de Recuperación y del PNR 2022 permite concluir que las reformas están más enfocadas en la ejecución de las inversiones en el corto plazo y en el desarrollo de nuevos mercados que al propio funcionamiento de los mercados de productos y servicios tradicionales, posiblemente, como consecuencia de un cierto agotamiento en la necesidad de aplicar grandes reformas estructurales después de décadas de liberalización. Ahora bien, ello no excluye que todavía puedan ser necesarias reformas de detalle, de segunda generación o de regulación fina, que en muchas ocasiones son, si cabe, más importantes para aumentar la eficiencia, la competitividad y el potencial de crecimiento.

Las reformas se concentran, en su mayor parte, en planes, estrategias y programas, por lo que es difícil advertir si se procederá, como sería deseable, a la revisión y evaluación del marco regulatorio en vigor de otros sectores o mercados no especificados en ambos instrumentos y, en su caso, a su posible modificación y adaptación al nuevo entorno, eliminando obstáculos y cuellos de botella para contribuir a incrementar la productividad, la inversión y el empleo. Así, convendría no esperar a la aprobación de la Ley de Evaluación de Políticas Públicas para analizar el impacto de la normativa existente. ▷

A modo de ejemplo, los avances en conectividad producidos en la última década no se deben solo a la aprobación de normativa con rango legal, sino que el despliegue de las redes de telecomunicaciones se ha debido, en parte, a la existencia de un entorno regulatorio favorable derivado de la revisión periódica de la regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas (Otero Martín, 2019). En todo caso, no debe olvidarse que el sector de telecomunicaciones está plenamente interconectado con el mercado audiovisual y con las plataformas OTT (*over de top*), tres sectores en constante evolución, por lo que la evaluación y seguimiento de su reglamentación conjunta es relevante para detectar posibles cuellos de botella que frenen su desarrollo en un entorno innovador y de competencia, incluso antes de la implementación de nueva normativa europea: Digital Single Act y Digital Markets Act.

Dentro de la importancia de la transición ecológica, tanto el Plan de Recuperación como el PNR se centran principalmente en las reformas destinadas a la plena integración de la generación renovable, la eficiencia energética, el transporte sostenible y la preservación de la biodiversidad. En términos de regulación futura, se prevé el desarrollo de bancos de pruebas regulatorios (*sandboxes*) que permitan ajustar la regulación de las innovaciones de forma controlada y sin afectar al complejo funcionamiento del sistema eléctrico, lo cual es especialmente interesante para evitar fallos de la regulación, y debería aprovecharse para realizar una valoración de impacto no solo técnico, sino también económico y jurídico en ese estado embrionario.

Más allá de la mejora de la regulación del acceso y conexión de las instalaciones de generación mediante fuentes renovables, de la detección de trabas u obstáculos para el autoconsumo

o las estrategias a largo plazo para el desarrollo del hidrógeno o el biogás, todavía existe margen de maniobra para abordar mejoras en el funcionamiento del sector eléctrico que el Plan de Recuperación y el PNR no detallan. Por un lado, y a pesar de las fuertes tensiones alcistas del precio del mercado eléctrico diario, consecuencia del aumento de la cotización de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> y de la cotización del gas, acrecentado por la guerra en Ucrania, lo cierto es que una entrada masiva de generación renovable a costes variables cercanos a cero tenderá a provocar importantes bajadas en el precio de ese mercado en términos generales y una mayor volatilidad y sobre-reacción alcista del precio en determinados momentos de alta demanda (especialmente en los meses de enero y julio) si esas fuentes de generación no están disponibles. Conviene, en este sentido, revisar si sigue siendo necesario que toda la energía consumida y demandada en un día deba negociarse en el mercado diario (a excepción de los contratos bilaterales), o si bien ese mercado también debe pasar por una transición hasta convertirse en un verdadero mercado de ajustes, como ocurre en el resto de los Estados miembros. En paralelo, será necesario replantearse la configuración del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC). Aunque el PVPC ha funcionado correctamente desde su creación y ha favorecido la liberalización del sector, los cambios que se esperan en el mercado aconsejan su revisión y el estudio de otros mecanismos de protección a los consumidores vulnerables. Por otro lado, el sector eléctrico tiene una regulación especialmente compleja, derivada de su componente técnico e ingenieril y de sus impactos económicos, jurídicos y sociales, por lo que habría sido deseable que el Plan de Recuperación o el PNR hubieran previsto una evaluación y revisión del impacto de esta ▷

normativa, tanto desde el punto de vista técnico como económico.

El hecho de que el Plan de Recuperación y el PNIEC tiendan a identificar descarbonización con electrificación, y que se centren en conseguir objetivos de inversión a corto plazo y de transición energética para 2030, lleva a descuidar la importancia del sector gasista y de los productos petrolíferos. El ritmo y orden para la recuperación y la transición no debería haber eludido el examen de los impactos económicos positivos sobre el bienestar social de aprovechar las redes e infraestructuras existentes o de mantener el buen desempeño de ambos mercados. En el mismo sentido, las posibles reformas del marco institucional y regulatorio del sector transporte quedan indefinidas, en todos aquellos aspectos fuera de la movilidad sostenible, siendo especialmente relevantes no solo para la efectividad de la transición energética, sino también para impulsar la competitividad y la productividad de la economía.

Otro aspecto esencial de la mejora del entorno económico está relacionado con la necesidad de cooperación reforzada con las comunidades autónomas y las entidades locales. El éxito o fracaso del Plan de Recuperación y su velocidad de implementación está íntimamente relacionado con la involucración de los diferentes ámbitos de la Administración. Muchas de las medidas, como el fomento del autoconsumo, el establecimiento masivo de instalaciones renovables o el propio despliegue de las infraestructuras necesarias para el desarrollo del 5G y puntos de recarga dependen de competencias autonómicas y locales, a las que se presta escasa atención, más allá de la refundación del Comité de Mejora de la Regulación como la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria.

El clima de negocios y el entorno institucional son otros elementos clave para incrementar

el crecimiento potencial. Siempre es importante reducir las trabas, costes administrativos y mejorar la financiación para el impulso y creación de empresas. Ahora bien, retomando la importancia de las evaluaciones y revisiones normativas *ex ante* y *ex post*, debe decirse que este aspecto del Plan de Recuperación y del PNR no es tan novedoso, sino más bien un ejercicio de revisión continua de la normativa en el que llevamos inmersos más de veinte años. La mayor parte de las previsiones se realizaron, con mayor o menor grado de alcance, con ocasión de la transposición de la Directiva de Servicios, en el año 2009, de la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. De hecho, el grado de ambición habría sido mayor, sobre todo a la hora de analizar el «efecto escalón»<sup>1</sup> en el crecimiento empresarial, si con mayor periodicidad se hubiera convocado el Comité para la Mejora de la Regulación, se hubieran realizado los informes anuales sobre propuestas de reforma regulatoria para la mejora del clima de negocios y la competitividad de la economía española, y se hubiera impulsado, en cooperación con las Administraciones autonómicas y locales, el desarrollo y la publicidad de indicadores de clima de negocios y buena regulación para la inversión productiva en el ámbito de las Administraciones, tal y como establecen las leyes en vigor. De nada sirve aprobar leyes, planes o estrategias si luego estos no se aplican ni ejecutan.

En conclusión, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Programa Nacional de Reformas contienen un amplio ▷

<sup>1</sup> Efecto producido por el conjunto de normas, instituciones o incentivos que, aunque en ocasiones están diseñadas para apoyar a las pymes, pueden, en la práctica, acabar constituyendo obstáculos a su crecimiento.

abanico de inversiones y reformas para el desarrollo de nuevos mercados adaptados a las prioridades fijadas por las orientaciones generales de política económica de la Unión Europea. Ahora bien, las medidas de reforma se circunscriben a dichas orientaciones y recomendaciones, sin entrar a examinar otras prioridades que puede necesitar la economía española. En este sentido, se echa de menos una mayor atención al diagnóstico y a la evaluación, tanto desde el punto de vista económico como jurídico, que hubiera dotado de mayor impulso al Plan. Son, en todo caso, aspectos que pueden y deben reforzarse durante su ejecución para garantizar su plena eficacia.

## Bibliografía

- Comisión Europea. (2020). Comunicación (COM/2020/575 final), de 17 de septiembre de 2020, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0575>
- Comisión Europea. (2021a). *The Digital Economy and Society Index-Countries' performance in digitisation*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>
- Comisión Europea. (2021b). Comunicación (COM 2021/740 final), de 21 de noviembre de 2021, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al
- Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2022*. [https://ec.europa.eu/info/system/files/economy-finance/2022\\_european\\_semiester\\_annual\\_sustainable\\_growth\\_survey.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/economy-finance/2022_european_semiester_annual_sustainable_growth_survey.pdf)
- Dias da Silva, A., Givone, A., & Sondermann, D. (2017). *When do countries implement structural reforms?* (Working Paper Series 2078). European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2078.en.pdf>
- Gobierno de España. (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima*. [https://www.miteco.gob.es/images/es/pniecCompleto\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pniecCompleto_tcm30-508410.pdf)
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://plan-derecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>
- Gobierno de España. (2022). *Programa Nacional de Reformas 2022*. <https://www.hacienda.gob.es/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR2022.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Indicators of product market regulation*. <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- Otero Martín, J. D. (2019). Competencia y regulación en los mercados de comunicaciones electrónicas: banda ancha y despliegues de nueva generación. *Boletín Económico de ICE*, (3111). <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3111.6819>
- 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 (2020/C 282/09). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 282, de 26 de agosto de 2020, pp. 54 a 61. <https://www.boe.es/doue/2020/282/Z00054-00061.pdf>