



Bruselas, 23.5.2022  
SWD(2022) 610 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Informe sobre España - 2022**

*que acompaña al documento*

**Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al programa nacional de reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de España**

{COM(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}



European  
Commission

# Spain

2022 Country Report



# INSTANTÁNEA DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO-

## La recuperación de la economía española está en marcha, pero persisten vulnerabilidades

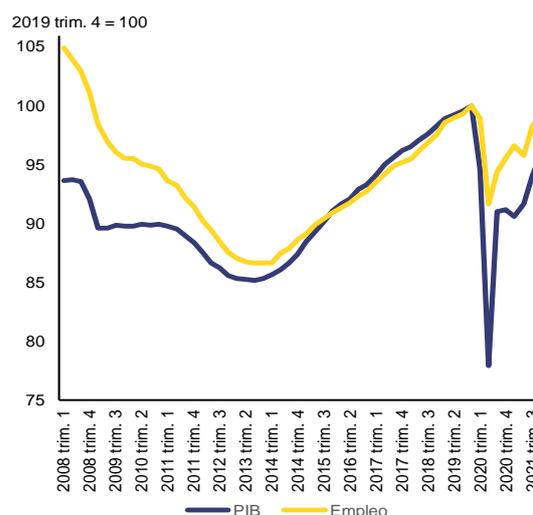
**La pandemia de la COVID-19 puso fin a seis años de fuerte crecimiento económico y a una fase de creación de empleo dinámica.** Entre 2013 y 2019, el PIB de la economía española aumentó un 17 % y se crearon 2,7 millones de empleos. Este ciclo acabó de forma abrupta en 2020, cuando España experimentó la mayor contracción del PIB registrada en la UE (-10,8 %). Las repercusiones económicas de las medidas de confinamiento se vieron ampliadas por algunas características específicas de la economía española, tales como su dependencia del turismo y de otros servicios intensivos en contactos interpersonales, una estructura empresarial con predominio de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y debilidades estructurales del mercado laboral. Como consecuencia de ello, más de 1,1 millones de trabajadores (en su mayoría trabajadores con contrato temporal) perdieron su empleo y la tasa de empleo disminuyó en 4,5 puntos porcentuales en los tres primeros meses de la crisis.

**Al mismo tiempo, tras el choque inicial de la pandemia, la resiliencia del mercado laboral está apuntalando la recuperación.** Tras una expansión moderada en el primer semestre de 2021, la recuperación cobró impulso durante el segundo semestre, debido a la fortaleza del mercado laboral y a la recuperación del turismo. El PIB real aumentó un 5,1 % en 2021, aunque se situaba 3,8 % por debajo del nivel anterior a la pandemia en el cuarto trimestre de 2021. En cambio, en el cuarto trimestre de 2021 el número de personas empleadas ya era casi equiparable a los niveles anteriores a la crisis (gráfico 1.1), aunque el número de horas trabajadas era

inferior. A pesar de su disminución a lo largo de 2021, la tasa de desempleo se mantiene muy por encima de la media de la UE, especialmente la de los jóvenes.

**La resiliencia del empleo sugiere una modificación de la dinámica respecto de crisis anteriores, cuando la destrucción de empleo fue superior a la caída del PIB.** El despliegue eficaz de regímenes de regulación temporal de empleo desde las primeras fases de la pandemia recibió el apoyo del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) (véase el anexo 3) y fue completado por otros mecanismos internos de ajuste. Estos regímenes han amortiguado el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre el mercado laboral y han sentado las bases para una rápida recuperación. En cambio, durante la crisis de 2008-2013 la caída del número de empleos (-15,8 %) casi duplicó la caída del PIB (-8,5 %).

Gráfico 1.1: PIB y volumen de empleo



Fuente: Eurostat, cálculos propios.

**En España persisten disparidades regionales, y también entre las zonas**

**urbanas y las zonas rurales.** La pandemia ha tenido consecuencias asimétricas sobre las regiones españolas, afectando más a las regiones cuya economía depende más del turismo. Algunos indicadores socioeconómicos, tales como los relativos al desempleo, la pobreza y la competitividad, muestran disparidades territoriales significativas (véase el anexo 15).

**Se espera que la recuperación plena de la crisis de la COVID-19 se retrasará debido a las consecuencias económicas de la agresión militar a Ucrania por parte de Rusia.** A pesar de la limitada exposición directa de la economía española, la actividad puede verse afectada a través de diferentes canales (los detalles figuran a continuación). Según las previsiones económicas de primavera de la Comisión (véase el anexo 19), el crecimiento del PIB se ralentizará en el primer semestre de 2022, y cobrará impulso en el segundo semestre del año, cuando se espera que comiencen a remitir las subidas de precios y los problemas de abastecimiento. Sin embargo, se espera que ambas variables se mantengan a un nivel elevado a lo largo del periodo de previsión. Por ello, se prevé que la total recuperación del nivel del PIB anterior a la pandemia se retrase hasta mediados de 2023.

**Se prevé que la demanda interna y externa respalden el crecimiento del PIB en 2022 y 2023.** Globalmente, se prevé un aumento del PIB del 4,0 % en 2022 y del 3,4 % en 2023. La reactivación de la actividad turística ha sido el principal motor del crecimiento económico desde el verano de 2021 y se espera que mantenga su ritmo en 2022. Ello proporcionará una importante contribución de las exportaciones netas al crecimiento del PIB. Por otra parte, el crecimiento económico se aceleraría a partir del tercer trimestre de 2022 gracias a una aceleración de las inversiones en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia y a cierta reactivación del consumo privado, a pesar del deterioro del poder adquisitivo de los hogares debido a la elevada inflación y a una reducción de los salarios reales. Los ahorros acumulados durante la pandemia y la fortaleza del mercado laboral mitigarían en parte este

efecto. Se espera que la tasa de desempleo disminuya del 14,8 % en 2021 al 13,4 % en 2022 y el 13,0 % en 2023.

**Los altos precios de la energía y sus repercusiones en otros productos mantendrán elevada la inflación en 2022.**

Los precios de la energía han constituido el principal factor del pronunciado aumento de la tasa de inflación medida mediante el IPCA durante el pasado año (tasa interanual del 7,9 % en el primer trimestre de 2022), pero la repercusión en los precios de otros bienes y servicios se ha hecho recientemente más evidente. Se espera una reducción moderada de la inflación durante el resto del año, a lo que contribuirán las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno, tales como los descuentos sobre los combustibles y la limitación de los precios mayoristas del gas, aunque se mantendría a un nivel elevado. Así, se espera que la inflación anual medida mediante el IPCA alcance el 6,3 % en 2022, frente al 3,0 % registrado en 2021. Para 2023 se prevé una continuación de la moderación de los precios de la energía, lo que reduciría la inflación anual al 1,8 %. La inflación básica se mantendría a un nivel relativamente elevado durante el período de previsión, aunque se espera que la moderación salarial contribuya a contener los efectos inducidos.

**Las medidas extraordinarias adoptadas para afrontar la crisis de la COVID-19 han llevado a un deterioro significativo de las finanzas públicas, que se está subsanando gradualmente.** Antes de la pandemia, la ratio deuda/PIB había disminuido, del 100,7 % en 2014 al 95,5 % en 2019. Debido a las favorables condiciones financieras, los costes de los préstamos también disminuyeron de forma acusada, contribuyendo a situar el déficit público por debajo del 3 % del PIB antes de la crisis de la COVID-19. Sin embargo, la combinación de la caída de la actividad económica y las resueltas medidas adoptadas para apoyar a las empresas y a los hogares situó el déficit en el 10,3 % del PIB en 2020. Dado que las medidas relacionadas con la crisis se han ido suprimiendo progresivamente y que se está consolidando la recuperación económica, se prevé que el déficit, que disminuyó al 6,9 % en

2021, se reduzca hasta el 4,9 % en 2022 y el 4,4 % en 2023, y la deuda pública disminuya del 115,1 % del PIB en 2021 al 113,7 % del PIB en 2023.

**Al mismo tiempo, las repercusiones de la supresión gradual de las restantes medidas de apoyo relacionados con la COVID-19 son inciertas, aunque hasta ahora no han aparecido efectos acantilado.** Las medidas de apoyo a los prestatarios y los sistemas públicos de garantía introducidos en respuesta a la crisis de la COVID-19 han evitado hasta la fecha problemas de liquidez generalizados. Además, las autoridades han ampliado recientemente el plazo de vencimiento de los préstamos con garantía pública y su periodo de carencia en seis meses adicionales, en los sectores más afectados por el aumento de los costes de la energía (véase más abajo). Sin embargo, persiste la incertidumbre sobre las repercusiones que su supresión podría tener en la situación financiera del sector privado. Además, el nivel excesivo de deuda puede afectar a la productividad de las empresas al reducir su capacidad de invertir en capital, innovación o cualificaciones.

**Se espera que el crecimiento sostenido respalde la corrección gradual de los desequilibrios macroeconómicos.** Los desequilibrios que la economía española sufre desde hace tiempo seguían una tendencia decreciente antes de la pandemia. Sin embargo, dichos desequilibrios han empeorado como consecuencia de las repercusiones económicas de la crisis de la COVID-19. La economía española aún se caracteriza por un gran volumen de deuda externa e interna, tanto pública como privada, en un contexto de alto desempleo y productividad relativamente baja. Se espera una mejora gradual (véase el anexo 17), gracias al crecimiento sostenido del PIB y a una aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia.

**Se espera que la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) aumente la resiliencia de la economía española.** Proporcionando financiación para inversiones estratégicas, el PRR puede apoyar el crecimiento económico, al tiempo que se lleva

a cabo un proceso de saneamiento fiscal. Se espera que un gasto eficiente y selectivo – centrado en la transición ecológica y digital– tenga efectos positivos sobre la productividad y respalde la recuperación a través de un crecimiento inclusivo. Aunque se ha aprobado una ley para facilitar la ejecución, un aumento de la capacidad de absorción y la garantía de una ejecución oportuna de las medidas del Plan que se refuerzan mutuamente aumentaría sus efectos positivos. Se espera que todos estos factores conjuntamente contribuyan conjuntamente de forma clara a aumentar la resiliencia social, económica y medioambiental del país.

**Se prevé que la economía mejore su competitividad de costes durante la recuperación a pesar de las fuertes presiones inflacionistas.** Los costes laborales unitarios reales aumentaron sustancialmente en 2020 debido a la caída de la productividad del trabajo derivada de las medidas de confinamiento y a la utilización generalizada de los regímenes de regulación temporal de empleo durante la pandemia. Se prevé que la tendencia decreciente iniciada en 2021 se mantenga durante el periodo de previsión, con la hipótesis de que el aumento de los salarios sea inferior a las subidas de los precios. El salario mínimo ha aumentado de forma acusada desde 2019 (36 % en términos nominales), con el objetivo de corregir las desigualdades salariales en un contexto de alta pobreza de los ocupados y precariedad del empleo<sup>(1)</sup>. Están previstos nuevos aumentos como parte del objetivo de alcanzar el 60 % del salario medio de aquí a 2023. Como en ocasiones anteriores, se espera que dichos aumentos se basen en una evaluación *ex ante* y tengan en cuenta los múltiples efectos sobre el empleo neto, la cohesión social, la competitividad y la demanda interna, entre otros aspectos.

---

<sup>(1)</sup> En el informe “*Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España*”, Banco de España (2021), se evaluó la subida del salario mínimo del 22 % en 2019, concluyéndose que había tenido un efecto limitado sobre el empleo global, pero un efecto negativo sobre los trabajadores jóvenes y los trabajadores poco cualificados.

## A pesar de la limitada exposición a Rusia y Ucrania, los elevados precios de la energía y sus efectos indirectos sobre el comercio han afectado a la economía

### **La exposición directa de la economía española a Rusia y Ucrania es limitada e inferior a la de otras economías de la UE.**

La dependencia comercial y las interrelaciones de la cadena de valor con Rusia y Ucrania son pequeñas globalmente y están limitadas a algunos sectores. En particular, en comparación con otros productos, las cifras comerciales y las proporciones en el total de importaciones españolas son significativos en lo que se refiere al petróleo y el gas rusos (aunque inferiores a la media de la UE correspondiente) y a los cereales y el aceite de girasol procedentes de Ucrania. A nivel agregado, solo un 3 % del valor añadido de la economía española depende de la demanda final de la economía rusa (frente al 0,6 % para EU-27). La proporción del valor añadido de la economía rusa también es limitado en la demanda final de la economía española, aunque es significativa en el caso de los combustibles. Aunque el número de turistas rusos había aumentado significativamente antes de la pandemia, particularmente en algunas zonas de la costa mediterránea, aún presentan globalmente una pequeña proporción a nivel global. El nivel de las inversiones extranjeras directas realizadas por Rusia es insignificante, mientras que la presencia de empresas españolas en estos países se limita a unas cuantas excepciones en los sectores de infraestructuras y comercio minorista. La exposición de las entidades financieras españolas, que ya es baja en comparación con la de otros países de la UE, actualmente es muy limitada debido a la tendencia decreciente observada a raíz de las sanciones adoptadas en 2014 tras la anexión de la península de Crimea por parte de Rusia. Ello también explica el limitado número de las compras de vivienda realizadas por ciudadanos rusos desde entonces.

### **A pesar de la baja dependencia respecto del abastecimiento de energía procedente**

### **de Rusia, las nuevas subidas de precios a partir de unos niveles ya elevados ejercen una presión considerable sobre los precios de consumo y los costes de producción.**

La proporción de las importaciones de energía procedentes de Rusia es relativamente baja en comparación con otros países de la UE, especialmente en el caso del gas y el petróleo. Sin embargo, a pesar de contar con un conjunto muy diversificado de abastecedores de petróleo y gas, la dependencia global respecto del abastecimiento energético exterior es para la economía española, haciéndola particularmente sensible a las variaciones de los precios en los mercados mundiales. La principal demanda de importación de productos petrolíferos en España procede de las actividades de transporte (principalmente por carretera) y de usos industriales no energéticos (principalmente, productos químicos y productos minerales no metálicos), mientras que el gas natural se transforma para la generación de electricidad o se utiliza con fines energéticos en las empresas, las actividades comerciales o los hogares. La evolución en el mercado del gas natural ha tenido un efecto substancial en los precios de la electricidad desde mediados de 2021, y un efecto mayor desde la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Esto ha mermado el poder adquisitivo de los consumidores (en particular de los hogares de baja renta) y ha ejercido presión sobre la situación de las empresas, especialmente de aquellas que realizan actividades intensivas en electricidad, tales como las de las industrias del hierro y del acero.

### **Las medidas adoptadas por el Gobierno conceden prioridad al control de los precios minoristas de la energía y el apoyo a los hogares vulnerables, pero pueden no bastar para contener los negativos efectos inducidos.**

El Gobierno ha reaccionado rápidamente para contener la subida de los precios minoristas de la energía (lo que en gran medida amplía paquetes de medidas adoptadas en el pasado) y proporciona un apoyo a los ingresos de los más afectados por los efectos económicos negativos, particularmente los hogares de baja renta y las empresas intensivas en

electricidad. La economía española es particularmente sensible frente a los posibles riesgos, habida cuenta de su fuerte dependencia respecto de la demanda y la oferta de la UE, las consecuencias de la crisis de la COVID-19 (que se sitúan entre las más profundas en la UE) y los desequilibrios económicos persistentes. En este contexto, los efectos negativos sobre el empleo y el deterioro de la situación financiera de las empresas podrían mitigarse en parte mediante la probable activación del nuevo Mecanismo de estabilidad y flexibilización del empleo (Mecanismo RED) en sectores específicos, y por un aplazamiento en la supresión de los sistemas públicos de garantía introducidos durante la pandemia y recientemente reforzados por el plan de respuesta nacional a la guerra en Ucrania (cabiendo citar garantías adicionales por importe de 10 000 millones EUR y la ampliación de los periodos de vencimiento y de carencia de las ya existentes. En lo que se refiere a los compromisos a nivel de la UE, el Gobierno ya ha asignado 1 200 millones EUR para proporcionar protección y ha construido centros de acogida para personas desplazadas procedentes de Ucrania, mientras que en cuanto al aumento esperado del gasto militar España se sitúa actualmente muy por debajo del objetivo de la OTAN del 2 % del PIB (0,9 % en 2020, frente a una media del 1,3 % para EU-2).

## Abordándose los restantes retos socioeconómicos y medioambientales se respaldará un crecimiento sostenido

**España ha realizado avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la ONU, pero se encuentra rezagada respecto de la UE en varios ámbitos.** En los últimos años se han realizado mejoras, particularmente en materia de equidad en los ámbitos de pobreza, sanidad y educación, así como con vistas al logro de los objetivos de una energía limpia y de una acción climática adecuada en aras de la sostenibilidad medioambiental. Sin embargo, varios de los indicadores subyacentes, tales

como los relativos al fomento de la economía circular y al aumento de la productividad, se mantienen muy por debajo de la media de la UE, mientras que otros indicadores socioeconómicos se han deteriorado debido a la pandemia de la COVID-19 (véase el anexo 1).

**La transición ecológica requiere intervenciones a gran escala.** La transformación de la economía en el marco del Pacto Verde Europeo es particularmente exigente en términos de eficiencia energética y descarbonización, movilidad limpia y sostenible, y economía circular. España se propone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 23 % entre 1990 y 2030, y alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 (anexos 5 y 6). Son necesarias unas inversiones significativas con objeto de renovar los edificios públicos y privados, reducir las emisiones del sector del transporte, generar y distribuir energías renovables, gestionar el agua y los residuos, y respaldar el reciclaje y perfeccionamiento profesional de la mano de obra.

**El incremento de la productividad sigue siendo obstaculizado por factores estructurales.** Entre los más significativos, cabe destacar el nivel insuficiente de innovación y digitalización, la escasez y la inadecuación en materia de cualificaciones, las ineficiencias del mercado laboral, y los obstáculos reglamentarios (anexos 7 a 11). En la economía española sigue observándose una persistencia de los efectos de la pandemia sobre la productividad, particularmente en relación con la escasez y la inadecuación en materia de cualificaciones, y la necesidad de reorganizar la actividad empresarial.

**La pandemia ha agravado los retos en materia de empleo, equidad e inclusión.** El cuadro de indicadores sociales en que se basa el pilar europeo de derechos sociales apunta a unos avances moderados antes del inicio de la crisis de la COVID-19, pero la pandemia ha tenido un impacto socioeconómico muy significativo, acentuando los retos que ya afrontaban los grupos vulnerables (anexos 2 a 15). Numerosos indicadores aún apuntan a situaciones críticas, particularmente en

relación con la igualdad de oportunidades para los jóvenes, las deficiencias estructurales del mercado laboral y el efecto limitado de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza, con inclusión de la pobreza infantil.

**El saneamiento fiscal y un mayor crecimiento económico contribuirán a la estabilidad económica a medio plazo.** Las repercusiones de la crisis provocada por la pandemia han sido amortiguadas por la adopción de medidas con determinación. Sin embargo, se interrumpió la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y la fortaleza de la recuperación económica se vería obstaculizada si la productividad, el empleo y las condiciones macroeconómicas y financieras no fueran favorables (anexos 16 a 20). La aceleración del envejecimiento de la población ejerce una presión adicional sobre el gasto público, dificultando la corrección del déficit presupuestario estructural a medio o largo plazo, mientras que resultan necesarias unas políticas de fomento del crecimiento con el fin de facilitar la reducción de los altos niveles de deuda privada.

# EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA ESTÁ EN MARCHA

## Avances en la aplicación de de Recuperación y Resiliencia en 2021

**El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) comprende 30 componentes articulados en torno a cuatro ejes principales:** transiciones ecológica y digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género. Incluye 110 inversiones (con un coste total estimado en 69 500 millones EUR) y 102 reformas, articuladas en torno a 416 hitos y objetivos que han de alcanzarse en el periodo 2021-2026 (véase el anexo 2). Proporciona una respuesta equilibrada a los seis pilares de actuación del Plan, prestando una atención significativa a la cohesión social y territorial y a la transición ecológica (gráfico A2.1).

**Se está llevando a cabo la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia.** La Comisión desembolsó 10 000 millones EUR el 27 de diciembre de 2021 sobre la base del cumplimiento satisfactorio de los primeros 52 hitos del Plan. Entre las medidas adicionales del PRR adoptadas desde diciembre de 2021 cabe citar la creación de la Oficina nacional de evaluación de la contratación pública, la adopción de actos jurídicos en favor de la renovación de los edificios, y la reforma del mercado laboral, con inclusión de la simplificación de los contratos laborales y la creación de un régimen permanente de regulación temporal de empleo. En materia de inversiones, el Gobierno central ha transferido aproximadamente 11 000 millones EUR a las Comunidades Autónomas para la aplicación de medidas en el marco del PRR. El recuadro 1 contiene un resumen de las principales realizaciones esperadas en 2022 y 2023.

## Apoyo a la transición ecológica

**Alcanzar los objetivos de España en materia de energías renovables y descarbonización representa un reto significativo.** El PRR pretende contribuir significativamente a la superación de este reto fomentando la generación de energías renovables e inversiones complementarias en almacenamiento, redes e hidrógeno renovable. Su objetivo es que de aquí a 2030 el 42 % del consumo bruto final de energía proceda de energías renovables (frente al 21 % registrado en 2020; véase también el anexo 5, cuadro A5.1). Ya se han realizado esfuerzos considerables de reforma para alcanzar la primera serie de hitos, que incluían la Ley de cambio climático y transición energética que es favorable a la contratación a largo plazo para la generación de energías renovables, reduciendo los obstáculos administrativos, al mismo tiempo que se garantiza la protección del medio ambiente, se facilita la inversión en el almacenamiento de energía y se desarrollan gases y combustible renovables. De cara al futuro, el PRR incluye inversiones significativas en infraestructuras y tecnologías limpias (capacidad de innovación en materia de energías renovables y almacenamiento y redes de electricidad), renovación de los edificios (eficiencia energética), así como medidas de fomento del reciclaje profesional encaminado a la transición ecológica.

**Las emisiones de gases de efecto invernadero siguen aumentando, principalmente en el sector del transporte.** Para el logro de los objetivos de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero de España siguen siendo fundamentales medidas encaminadas a fomentar un cambio modal en el sector del transporte. El PRR asigna inversiones

significativas a la modalidad sostenible, incluido el cambio modal del transporte por carretera al transporte por ferrocarril y la movilidad eléctrica, y pretende modernizar la infraestructura ferroviaria (particularmente en los corredores de la red transeuropea de transporte). También promueve la transformación sostenible y digital del transporte, cabiendo destacar el objetivo de reducir la utilización del vehículo privado en las zonas urbanas. Por otro lado, también se prevé una serie significativa de medidas encaminadas al despliegue de la infraestructura de carga y al fomento de la utilización de los vehículos eléctricos.

**España deberá renovar un número considerable de edificios con objeto de alcanzar sus objetivos de consumo de energía para 2030.** El Plan de Recuperación y Resiliencia está encaminado a garantizar la renovación de aquí a 2026 de, como mínimo, 355 000 viviendas residenciales, 690 000 m<sup>2</sup> de edificios residenciales y 1 230 000 m<sup>2</sup> de edificios públicos. Estas inversiones se traducirán en una reducción media de la demanda de energía primaria de como mínimo el 30 %. No obstante, aunque de esta forma se contribuirá significativamente al logro de los objetivos del plan nacional de energía y clima (PNEC), se requieren mayores esfuerzos, particularmente encaminados a modernizar más rápidamente una gran parte de los edificios existentes (véase la sección siguiente).

**El Plan de Recuperación y Resiliencia también incluye importantes medidas tendentes a fomentar la economía circular y mejorar la gestión de residuos.** La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular representa un paso significativo hacia la mejora de la coordinación y la disminución de la fragmentación de la gestión de residuos. Esta Ley introduce en la legislación nacional un régimen tributario armonizado entre las Comunidades Autónomas para la eliminación de residuos (vertido e incineración), y la obligación de recogida selectiva de biorresiduos. También revisa el marco general para la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, establece que las

autorizaciones concedidas por las Comunidades Autónomas a los productores para los sistemas colectivos de gestión de residuos tengan validez a escala nacional, y persigue una mejora de la recogida de datos. No obstante, la gestión de residuos sigue constituyendo un importante reto para España, ya que el 52 % de los residuos aún va a parar a vertederos, y las tasas de reciclado de los residuos municipales se quedan por debajo de los objetivos de la UE. Para abordar esta cuestión son necesarias nuevas medidas (véase la sección siguiente).

**A pesar de los avances, subsisten retos en materia de gestión del agua.** El PRR tiende a mejorar la planificación hidrológica, y reformar el marco jurídico y las inversiones en infraestructura. Las inversiones están encaminadas a mejorar la recogida y el tratamiento de aguas residuales y fomentar la reutilización del agua. También se concederán recursos adicionales para mejorar el suministro de agua y reducir las fugas de agua en los municipios pequeños y medianos. El nuevo proyecto estratégico para la digitalización del ciclo urbano del agua promueve la utilización de nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza y la transparencia.

**España es muy vulnerable a los efectos adversos del cambio climático.** La localización geográfica y la topografía de España la hacen particularmente propensa a inundaciones, sequías, erosión costera, escasez de agua y pérdidas de biodiversidad. El PRR incluye una serie de medidas y políticas encaminadas a proteger la costa y el entorno marino, fomentar la recuperación de ríos y acuíferos, y mitigar el riesgo de inundaciones. También hay medidas tendentes a integrar los riesgos del cambio climático en la gestión del agua, prevenir los incendios forestales, y proteger y restaurar los ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, adoptada en 2021, fue uno de los principales hitos alcanzados en el marco del primer pago solicitado.

## Fortalecimiento de la resiliencia económica y social

**La igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo constituyen un especial reto para los jóvenes.** Las tasas de abandono escolar prematuro, de jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben una formación y de desempleo se mantienen entre las más elevadas de la UE. El PRR pretende abordar estos retos, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, con medidas encaminadas a mejorar las cualificaciones digitales y los sistemas de educación y formación profesional. Por ejemplo, el Plan Nacional de Competencias Digitales respalda la transformación digital del sistema educativo. En 2020 se introdujeron nuevos planes de estudios para modernizar el sistema de educación y formación profesional y se prevé la aprobación de leyes encaminadas a mejorar el ajuste entre las cualificaciones del sistema de educación y formación profesional y las necesidades de las empresas. La nueva Ley Orgánica de Educación entró en vigor en 2021 y está encaminada a reducir el abandono escolar prematuro y mejorar la inclusión en la esfera educativa. Un nuevo modelo de planes de estudios relativo a las competencias básicas, el aprendizaje fundamental y una planificación académica inclusiva se propone mejorar los resultados educativos. Se espera que el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 aumente la igualdad de oportunidades y mejore la empleabilidad de los jóvenes.

**El mercado de trabajo afronta una serie de retos estructurales que dificultan avanzar hacia unas condiciones laborales equitativas.** Las reformas de los mercados laborales incluidas en el PRR tienden a reducir la segmentación del mercado de trabajo, limitando la utilización de contratos temporales, y mejorar el funcionamiento de la negociación colectiva. Las reformas de las políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo pretenden mejorar la eficacia y fomentar el reciclaje profesional y la empleabilidad de los trabajadores. Se espera que el reforzamiento

de los regímenes de trabajo temporal creando un mecanismo permanente de flexibilidad y estabilización (Mecanismo RED) proporcione nuevas ayudas a la renta y nuevas oportunidades de formación a los trabajadores que afrontan perturbaciones económicas negativas y reduzca la volatilidad del empleo y los costes socioeconómicos asociados. Una legislación que contribuya a eliminar la brecha salarial de género, proteger a los trabajadores en las actividades de distribución en nombre de terceros que utilicen medios tecnológicos y proporcionar protección adecuada a los que participen en actividades contratadas tiene como objetivo unas condiciones laborales equitativas.

**La proporción de personas con riesgo de pobreza o exclusión social es elevada, con disparidades regionales significativas, y ha empeorado durante la pandemia.** Cerca de uno de cada tres niños se encontraba en situación de riesgo de pobreza o exclusión social en España en 2020 (cifra muy superior a la media de la UE, 24 %). Es probable que la pandemia haya aumentado el riesgo de pobreza (véase el anexo 12). A este respecto, la entrada en vigor de un régimen nacional de renta mínima (incluido en la primera serie de hitos del PRR) ha impulsado el apoyo a los hogares en situación de pobreza. El PRR también incluye una reforma encaminada a reorganizar y simplificar las prestaciones no contributivas en 2022. Las bonificaciones fiscales también se revisarán con objeto de mejorar el apoyo a las familias de renta media o baja. Una nueva ley está encaminada a fomentar la disponibilidad de viviendas sociales y asequibles, lo que sigue constituyendo un problema significativo, especialmente para los jóvenes y los hogares de baja renta.

**El PRR tiene como objetivo reforzar la resiliencia y la capacidad del sistema público de salud.** En 2021 se aprobó el Plan de acción para la Atención Primaria y Comunitaria. La próxima estrategia de salud pública y las reformas relacionadas con el personal sanitario, la digitalización y las medidas de prevención pretenden modernizar el sistema sanitario y adaptarlo a los retos actuales y futuros. La Ley de medidas para la

Equidad, Universalidad y Cohesión del Sistema Nacional de Salud está encaminada a mejorar su accesibilidad. Las inversiones se proponen subsanar las carencias existentes en la infraestructura hospitalaria. También han de reforzarse los cuidados de larga duración, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población y la mayor esperanza de vida. Las inversiones en el Plan de Recuperación y Resiliencia también deben respaldar la desinstitucionalización de los cuidados de larga duración. Además, la atención primaria necesita un mayor apoyo financiero.

**El PRR incluye reformas e inversiones considerables para fomentar la cohesión social en numerosos componentes.** Entre los ejemplos principales cabe citar la agenda urbana, la Estrategia de Transición Justa, la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la estrategia digital, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, la estrategia de salud nacional, la revisión de las políticas activas del mercado laboral y la reforma del sistema tributario. Las reformas también se proponen reforzar la autonomía a nivel local y la cogobernanza. En particular, la reforma de las Administraciones locales está encaminada a digitalizar los servicios públicos locales para garantizar su prestación, y las entidades locales también gestionarán los fondos destinados a la digitalización.

## Eliminación de la brecha de productividad y apoyo a la transición digital

**El sistema español de ciencia e innovación se sigue viendo afectado por sus insuficientes vínculos con las empresas y un déficit de inversión.** El PRR se propone reforzar el sistema de educación, ciencia e innovación y atraer a la inversión privada. Con este fin, se han adoptado dos reales decretos sobre la reorganización y calidad de la enseñanza universitaria, estableciéndose un régimen para la creación, el reconocimiento, la autorización y la acreditación de universidades y de sus centros asociados. El PRR también se propone mejorar

la Ley de ciencia, tecnología e innovación con objeto de mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, establecer unos contratos más largos para el ingreso en una carrera científica y mejorar la transferencia de conocimientos. Por otro lado, asigna un nivel significativo de recursos a la actividad de I+D, la colaboración público-privada, las pruebas de concepto, y proyectos interdisciplinarios relacionados con las transiciones ecológica y digital. Sin embargo, se requieren más esfuerzos (véase la sección siguiente).

**La segmentación del mercado laboral se ha traducido en un déficit de inversión en recursos humanos y en una baja productividad.** Debido a su duración limitada, los contratos laborales a corto plazo limitan los incentivos para invertir en recursos humanos, ya que no permiten aprovechar los beneficios potenciales a largo plazo. Las reformas en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia encaminadas a mejorar las cualificaciones y la eficacia de las políticas del mercado de trabajo (en particular, abordando el problema de la segmentación del mercado) pueden proporcionar aumentos duraderos de la productividad y del crecimiento potencial.

**Se espera que el reforzamiento de las cualificaciones, incluidas las cualificaciones digitales, mejore la productividad.** Varias reformas e inversiones incluidas en el PRR se centran en el reciclaje y perfeccionamiento profesional de los trabajadores. Esto incluye la provisión de cualificaciones adaptadas al futuro mediante la formación de personas para las transiciones ecológica y digital (por ejemplo, a través del Plan Nacional de Competencias Digitales y nuevos planes de estudios de educación y formación en ámbitos digitales), así como esfuerzos encaminados a subsanar las brechas de cualificación en caso de choques estructurales (por ejemplo, mediante el Mecanismo RED y la modernización de las políticas activas del mercado de trabajo).

**Se están realizando proyectos encaminados a impulsar la competitividad y la productividad de**

**sectores clave.** Denominados PERTE <sup>(2)</sup>, estos proyectos se proponen transformar las cadenas de valor, respaldar a las empresas de todos los tamaños e incrementar la productividad y competitividad de las cadenas de valor, con inversiones asociadas. El Gobierno español ya ha aprobado PERTE, entre otros, en los siguientes ámbitos: vehículos eléctricos y conectados, salud, almacenamiento de energía, hidrógeno y energías renovables, empresas agrícolas, lengua española, economía circular, sector naval, industria aeroespacial, y digitalización del ciclo del agua. Se están considerando nuevos PERTE y otras medidas para reforzar la innovación y los resultados de las pymes. Las pymes y los trabajadores autónomos se beneficiarán en particular de un programa de fomento de una colaboración público-privada modulable con vista a acelerar su digitalización [por ejemplo, a través del Programa Digital Toolkit (Programa de herramientas digitales)]. Asimismo, se están reforzando instrumentos financieros para ayudar a las empresas a invertir y favorecer su expansión. El PRR también incluye medidas específicas en apoyo de la conectividad (por ejemplo, redes fijas de muy alta capacidad y redes 5G).

**La fragmentación de la reglamentación y el bajo nivel de innovación de las empresas y Comunidades Autónomas dificultan el crecimiento y la productividad e impiden la expansión de las empresas.** El aumento de su productividad y su tamaño es particularmente pertinente para las pymes, habida cuenta de que la proporción que estas empresas representan en la economía española es mayor que la proporción que representan en la economía de otros grandes Estados miembros de la UE. Con este fin, el PRR incluye varias iniciativas legislativas encaminadas a facilitar el establecimiento y expansión de las empresas (leyes sobre creación y expansión de empresas y sobre empresas emergentes). Otras reformas importantes son relativas a la financiación de las empresas innovadoras y a

los procedimientos de insolvencia, así como al reforzamiento del espíritu empresarial.

### **El PRR incluye medidas para una utilización más eficiente de los recursos.**

El uso circular de los materiales por parte de España es inferior a la media de la UE, mientras que la productividad global de sus recursos es superior a dicha media. España prevé aumentar la eficiencia de sus recursos, mejorando la recogida selectiva de residuos y la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas de riego e invirtiendo en la renovación de edificios. Sin embargo, los resultados de su gestión de los residuos dejan mucho que desear (véase la sección siguiente).

## **Reforzamiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas y reducción de los desequilibrios macroeconómicos**

**El PRR tiene como objetivo acercar la ratio ingresos públicos/PIB a la media de la UE.** Los déficits estructurales de España eran amplios antes del inicio de la crisis de la COVID-19 y su situación fiscal se ha deteriorado aún más como consecuencia de la pandemia. En el marco del PRR, España ya ha tomado medidas para acercar su proporción de ingresos públicos respecto del PIB a la media de la UE (por ejemplo, modificando los impuestos sobre la renta de sociedades y la renta de las personas físicas, introduciendo impuestos sobre las transacciones financieras, etc.). Otras medidas son relativas al desarrollo de la tributación ecológica (por ejemplo, impuestos sobre la utilización única de plásticos y sobre el vertido e incineración de residuos, introducidos por la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y reforma del impuesto sobre los gases fluorados) y la adopción de una amplia reforma tributaria.

**El PRR también se propone mejorar la efectividad del gasto público.** En particular, fomenta nuevas revisiones del gasto a través de un nuevo ciclo 2022-2026, refuerza su gobernanza, en particular mediante la

<sup>(2)</sup> Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE).

interacción entre el ministerio de Hacienda y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), y se propone seguir de forma efectiva sus recomendaciones anteriores y futuras (siguiendo el principio de «cumplir o dar explicaciones»).

**Una reforma del sistema de pensiones pretende mejorar su adecuación, limitando al mismo tiempo los efectos de la evolución demográfica sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.** Se espera que la reforma respalde el poder adquisitivo al vincular las pensiones a los precios de consumo. Otras medidas se están aplicando o adoptando como parte de un paquete legislativo en apoyo de la sostenibilidad global del sistema de pensiones. Entre los objetivos de dichas medidas cabe mencionar: aumentar la edad efectiva de jubilación, establecer un vínculo más estrecho entre las contribuciones y las prestaciones, reducir la brecha de género en materia de pensiones, modificar los incentivos fiscales, modificar el sistema de contribución para los trabajadores autónomos, ampliar el periodo de referencia para el cálculo de las pensiones, y establecer un mecanismo de equidad intergeneracional.

**Se requieren inversiones y reformas en la Administración pública con el fin de aplicar el PRR y reforzar su capacidad institucional y resiliencia.** Como parte del primer conjunto de hitos ya alcanzados, España adoptó una ley con medidas encaminadas a reducir el empleo temporal en la Administración pública y garantizar unas disposiciones suficientemente eficaces para prevenir y penalizar los abusos. Están previstas nuevas medidas que contribuyan a estabilizar el empleo en el sector público y mejorar los procedimientos de selección de personal y los recursos humanos de las Administraciones Públicas. La reforma también se propone completar la ejecución de la reforma de la contratación pública y desarrollar más la evaluación *ex ante* de las políticas a aplicar. También se prevé reforzar la coordinación y la cooperación entre los diferentes niveles de la Administración. Por otro lado, ha de mejorarse la prestación de servicios digitales públicos.

**El PRR también puede contribuir a reducir el alto nivel de deuda privada y externa aumentando la competitividad y reduciendo la dependencia respecto de la importación de energía.** Entre las medidas encaminadas a aumentar la credibilidad de la estructura empresarial española cabe citar: la mejora de las cualificaciones de la mano de obra, la reducción de la segmentación del mercado de trabajo, y el apoyo a las empresas, particularmente a las pymes, para favorecer su expansión, innovación y adopción de nuevas tecnologías y para ayudarlas a alcanzar nuevos mercados. Las reformas e inversiones en favor de las energías renovables y la eficiencia energética pueden reducir las importaciones de energía y contribuir a disminuir la deuda externa. El Plan de Recuperación y Resiliencia también incluye reformas tendentes a mejorar la eficacia de los instrumentos aplicables en las fases previas a la insolvencia o durante el procedimiento de insolvencia, con inclusión de un proceso especial para las microempresas y una reforma de segunda oportunidad para las personas físicas, con el objetivo de evitar insolvencias y facilitar la reasignación de recursos.

**Principales resultados esperados del Plan de Recuperación y Resiliencia en 2022-2023**

- Licitaciones relativas a inversiones en apoyo de capacidades innovadoras o capacidades en energías renovables con valor añadido.
- Reglamento que establezca garantías de origen para los gases renovables.
- Introducción de impuestos sobre plásticos de uso único y sobre incineración y vertido de residuos.
- Entrada en vigor de la Ley en materia de ciberseguridad 5G.
- Asignación de la banda de frecuencias 26GHz (asignación de bandas 5G restantes).
- Entrada en vigor de la reforma de la Ley de insolvencia.
- Apoyo a proyectos I+D+I en favor de un sector de la automoción sostenible.
- Reforma de los servicios de recarga públicos.
- Concesión de proyectos relativos a la red básica de la RTE-T.
- Reforma del sistema de acogida para los migrantes y los solicitantes de protección internacional.
- Reforma del sistema de pensiones.
- Plan de acción en materia de atención primaria y comunitaria.
- Ley de la Función Pública para reforzar las políticas de recursos humanos de las Administraciones Públicas.
- Ley sobre el sistema de formación profesional integrado único para la modernización de dicho sistema.
- Reformas legislativas para establecer un sistema que permita abordar las perturbaciones cíclicas y estructurales.

**Fuente: Anexo de la Decisión de Ejecución (CID).**

## NUEVAS PRIORIDADES DE CARA AL FUTURO

**Más allá de los retos abordados por el PRR, descritos anteriormente, España afronta otros retos no cubiertos de forma suficiente en dicho Plan.** En el contexto geopolítico actual, es fundamental acelerar la transición ecológica, desarrollar las interconexiones energéticas transfronterizas con el resto de Europa y contener el consumo de energía, particularmente aumentando la eficiencia energética. Por otra parte, se requieren nuevos avances en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas, corrección de los desequilibrios macroeconómicos, economía circular y mejora de la productividad. Abordar estos retos también contribuirá a seguir avanzando hacia el logro de los indicadores de desarrollo sostenible (ODS) relativos a una energía y viviendas asequibles (indicadores 7 y 11), estabilidad macroeconómica (indicador 8), uso circular de los materiales y generación de residuos (indicador 12), y productividad (indicadores 8 y 9). Los fondos de la UE podrían contribuir de forma significativa a la superación de estos retos. Se espera que tenga lugar una corrección gradual de los desequilibrios macroeconómicos durante el período de vigencia del PRR.

### Acelerar la transición ecológica

**A pesar del bajo nivel de dependencia respecto de los combustibles fósiles rusos, los precios de la energía se han disparado desde el verano de 2021, subrayando la necesidad de acelerar la transición ecológica.** Rusia es el cuarto proveedor de gas natural a España (en forma de gas natural licuado), pero las importaciones procedentes de Rusia solo representaban el 10 % del total de importaciones en 2020 (muy por encima de la media de la UE, del 44 %). La dependencia de España respecto del petróleo

ruso es relativamente pequeña (2 %) y también es muy inferior a la media de la UE (26 %)<sup>3</sup>. Sin embargo, las tensiones actuales en el mercado de energía provocadas por la invasión de Ucrania por parte de Rusia han llevado a una gran subida de los precios de la energía, que soportan las empresas y consumidores españoles. Ello se ha añadido a la subida del precio de energía registrada desde el verano de 2021. Redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos actuales en materia de energías renovables establecidos en el plan nacional de energía y clima (PNEC), y los objetivos incluso más ambiciosos incluidos en el paquete de medidas «Objetivo 55», resulta aún más importante en la situación actual del mercado de la energía. La electricidad procedente de fuentes renovables alcanzó 68,3 GW de capacidad en la España continental al final de 2021 (equivalente al 63,5 % del total de capacidad instalada). La electricidad de origen renovable representaba el 48,4 % de la demanda de la España continental.

**En el próximo decenio habrá que aumentar considerablemente el desarrollo de las energías renovables para alcanzar los objetivos del paquete de medidas «Objetivo 55»;** a saber: 122 GW de energías renovables de aquí a 2030, incluidos 67 GW de energía eólica y 35 GW de energía solar. Sobre la base del PRR, unas medidas adicionales para respaldar el desarrollo de las energías renovables (centrándose en las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo,

<sup>(3)</sup> Eurostat (2020), proporción de las importaciones procedentes de Rusia en el total de importaciones de gas natural y petróleo bruto. Para la media de EU-27, el total de importaciones se basa en las importaciones de fuera de EU-27. Para España, el total de importaciones incluye las importaciones dentro de la UE. El petróleo bruto no incluye los productos petrolíferos refinados.

particularmente simplificando los procedimientos de concesión de autorizaciones y mejorando el acceso a la red eléctrica) e inversiones complementarias (en almacenamiento, infraestructura de redes, electrificación de los edificios y de la movilidad, e hidrógeno renovable) podrán contribuir más a la descarbonización de la economía, particularmente en los sectores industrial, de transportes y de la vivienda, y a reducir la dependencia respecto de los combustibles fósiles y la exposición a los precios internacionales. Los avances en la producción de energías renovables y la renovación a fondo de edificios residenciales y no residenciales, particularmente en las ciudades de tamaño medio, podrían lograrse mediante el establecimiento de regímenes de financiación adecuados, la formación y mejora de las cualificaciones de los trabajadores del sector de la construcción, la organización de campañas de concienciación y la prestación de asistencia técnica en apoyo de la utilización de subvenciones e instrumentos financieros en favor de las renovaciones.

**Además, y en línea con la iniciativa REPowerEU, la integración efectiva de España en el mercado único de la energía desempeñaría un importante papel en la seguridad del abastecimiento energético de la UE.** La integración efectiva de España en el mercado único de energía requiere aumentar sus interconexiones energéticas. El PNEC tiene como objetivo lograr una capacidad de interconexión eléctrica del 15 % de aquí a 2030, frente al 5 % registrado en 2021. En particular, nuevas interconexiones eléctricas con los países vecinos podrían respaldar una mayor integración de la capacidad renovable de la Península Ibérica en el mercado único de la energía. España también podría respaldar nuevas interconexiones gasísticas transfronterizas para contribuir a la seguridad del abastecimiento de la UE. Se recomienda que las inversiones en infraestructuras y redes gasísticas estén adaptadas al futuro en la medida de lo posible, con el fin de facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante su readaptación futura para el transporte de combustibles sostenibles.

**Nuevas inversiones en viviendas energéticamente eficientes también aumentarían la resiliencia de la economía y mitigarían el problema de asequibilidad de la vivienda.** Se espera que la subida de los precios de la energía afecte de forma significativa a las rentas reales de los hogares, especialmente de aquellos de baja renta, frene el consumo, y, a su vez, afecte al crecimiento económico. El deterioro de las condiciones de vida afectará especialmente a los grupos vulnerables, particularmente los jóvenes y los hogares con niños en situación de riesgo de pobreza o exclusión. En este contexto, sobre la base del PRR, el desarrollo de nuevas viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles, particularmente en zonas con grave escasez y mercados en tensión, podría contribuir a contener el consumo de energía y abordar la transición ecológica de forma resuelta, al mismo tiempo que apoyará a los hogares más vulnerables, ya que estos están más expuestos a la pobreza energética (anexo 6). Centrar la atención en la renovación de los edificios existentes, menos eficientes energéticamente, contribuiría a estos objetivos sin implicar un mayor consumo de terrenos, y podría dar resultados más inmediatos. Por otra parte, podría considerarse un alquiler de viviendas sociales y asequibles bien orientado, proporcionado por el sector público y el sector privado, en particular a través de formas de cooperación para adquirir y renovar un parque de viviendas sociales mucho más amplio (el parque actual constituye una pequeña fracción de la media de la UE), así como una reevaluación regular de los alquileres sociales y de la legislación vigente. Tales medidas podrían contribuir a mitigar los retos que plantea la asequibilidad de la vivienda (anexo 1), al mismo tiempo que limitarían las repercusiones fiscales del apoyo público a las inversiones que fomenten la eficiencia energética del parque de viviendas.

## Disociar el crecimiento económico de la utilización de recursos

**Los objetivos de la UE en materia de economía circular son cada vez más**

**ambiciosos, y ello representa adicional para España.** El pa medidas «Objetivo 55» implica una residuos más ambiciosa. A este respecto, la tasa de reciclado de residuos municipales y la tasa de uso circular de materiales son inferiores a las correspondientes medias de la UE, mientras que la proporción de residuos vertidos es muy superior a la media de la UE.

**Una mayor coordinación entre los diferentes niveles de la Administración e inversiones adicionales podrían ayudar a España a cumplir sus obligaciones en materia de recogida selectiva de residuos y reciclado.** (4). Los objetivos de reciclado se han repercutido en niveles inferiores de la Administración. Sin embargo, los instrumentos para su logro pueden no ser suficientemente eficaces. Por ello, unas reformas adicionales podrían reforzar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, en particular prosiguiendo la colaboración en lo relativo a una interpretación común de las disposiciones y a la planificación y utilización de las infraestructuras de tratamiento de residuos (5). Un mayor respaldo procedente del Instrumento de Apoyo Técnico podría contribuir a generalizar las buenas prácticas (anexos 3 y 7). Pueden estar justificadas inversiones adicionales que refuercen la capacidad de reciclado de España, particularmente inversiones encaminadas a promover la economía circular en sectores específicos. Por otra parte, son esenciales innovaciones e inversiones que fomenten la economía circular con objeto de lograr una mayor eficiencia de los recursos. España también sufre escasez de agua y necesita desarrollar más su potencial de reutilización del agua, particularmente desde la perspectiva de una economía circular.

## Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas

**El establecimiento de una senda de saneamiento creíble puede ayudar a España a reducir su déficit estructural a medio plazo y a consolidar sus expectativas a largo plazo.** La sostenibilidad de las finanzas públicas se ve respaldada a corto plazo por unas condiciones de financiación favorables derivadas de una política monetaria favorable y del plazo medio de vencimiento de la deuda pública (superior a ocho años). No obstante, con una perspectiva de medio y largo plazo es necesaria una estrategia presupuestaria que establezca una senda de saneamiento creíble y consolide las expectativas.

**La sostenibilidad de las finanzas públicas a medio o largo plazo se verá afectada por el alto nivel de deuda y la desfavorable situación fiscal inicial.** Los costes derivados del envejecimiento de la población afectarán a la sostenibilidad de las finanzas públicas. En particular, se espera que los costes de la asistencia sanitaria y, en menor medida, de los cuidados de larga duración aumenten la brecha de sostenibilidad a medio y largo plazo. Esto tendrá lugar en una coyuntura en la que también sería necesario abordar los déficits de atención primaria y las disparidades regionales en materia de acceso y calidad de la asistencia sanitaria. En cuanto a las pensiones, en la legislación anterior se preveía una disminución del gasto. A este respecto, la reforma de las pensiones incluidas en el PRR debe diseñarse y aplicarse cuidadosamente como un paquete coherente para garantizar que contribuyen positivamente a la mitigación de los riesgos a medio y largo plazo. En cuanto al sistema tributario, este se prevé reformar ampliamente. Como consecuencia de ello parece existir margen de mejora haciendo hincapié en impuestos que se consideran más favorables al crecimiento económico y que pueden reducir la amplia proporción que representan en el total de ingresos los ingresos procedentes de los impuestos sobre el trabajo (véase el anexo 18). Por otro lado,

(4) [Paquete legislativo sobre residuos de la UE de 2018](#)

(5) Véase [Informe sobre España 2020](#) y [EIR 2019](#) (Revisión de 2019 de la aplicación de la normativa medioambiental, EIR).

España ha venido realizando revisiones del gasto público y tiene la intención de seguir haciéndolo en 2022 y posteriormente con vistas a mejorar su calidad. Sin embargo, la asignación del gasto público con el fin de potenciar la productividad resulta baja (véase la sección siguiente). Ello limita la capacidad de atraer la inversión privada.

**La economía española ha reanudado la tendencia de reducción de sus desequilibrios macroeconómicos presentes desde hace tiempo.** Antes del inicio de la pandemia, España seguía una tendencia constante de disminución de altos niveles de deuda externa, privada. Esta tendencia se interrumpió parcialmente durante la pandemia, debido principalmente a la caída del PIB en 2020. Como consecuencia de la relajación de las restricciones y la expansión económica gradual, el nivel de los desequilibrios ha vuelto a una senda de mejora moderada. Un crecimiento del PIB sostenido y los altos superávits de la balanza por cuenta corriente durante los próximos años serán esenciales para lograr el desapalancamiento y la reducción de los pasivos externos (anexo 17). A este respecto, el PRR puede contribuir a reducir los desequilibrios. No obstante, nuevas inversiones y reformas, particularmente en los ámbitos de la I+D y la innovación, las cualificaciones y la mejora de los resultados del mercado laboral, podrían proporcionar apoyo adicional.

## Maximización de los efectos globales de los fondos de la UE

**España debe maximizar el potencial de los fondos del PRR y otros fondos de la UE disponibles.** España ha manifestado su intención de beneficiarse de la asignación de préstamos en el marco del PRR y en breve va a recibir un nuevo apoyo a través de la dotación de los fondos de la política de cohesión 2021- 2027, el Plan Estratégico de la PAC español 2023- 2027 (anexo 3) y una mayor asignación de subvenciones en el marco del PRR. Para maximizar la absorción y

los efectos de todos estos fondos será necesaria una sólida capacidad administrativa, mecanismos eficaces de coordinación de los participantes en la planificación, ejecución y control, y la capacidad de aprovechar las sinergias y complementariedades de la financiación de la UE. Una reducción de las disparidades entre las Comunidades Autónomas, y también entre zonas urbanas y zonas rurales, estimularía un crecimiento a largo plazo sostenible e inclusivo e impulsaría su potencial económico.

## Fomento de las inversiones que impulsan la productividad

**Nuevas inversiones en I+D y unos vínculos más estrechos con el mundo de la ciencia pueden impulsar la productividad.** España es uno de los países de la UE con la menor proporción de inversión en I+D (1,4 % del PIB en 2020, frente al 2,2 % de la UE). La financiación insuficiente afecta tanto al sector público como al sector privado, frenando el incremento de la productividad y la capacidad de innovación de la economía. El PRR proporcionará el muy necesario apoyo financiero al sector. Sin embargo, la situación requiere la potenciación de la investigación pública y la continuación de la potenciación de la inversión privada. Sería muy beneficioso un esfuerzo de racionalización en relación con la eficiencia del apoyo a la I+D, los incentivos y la gobernanza, y esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de los resultados de la innovación (véase el anexo 9). Serán fundamentales acciones encaminadas a reforzar aún más la colaboración entre el sector público y el sector privado para estimular la transferencia de tecnología. Sería particularmente beneficioso el apoyo a la innovación de las pymes, y particularmente la colaboración con los institutos de investigación en proyectos innovadores y la adquisición de conocimientos entre los nuevos titulados.

**Existe un margen para nuevas inversiones en el reciclaje y perfeccionamiento profesional de la mano de obra para la doble transición.**

Los servicios públicos de empleo, y su coordinación a nivel de las Comunidades Autónomas, así como la modernización de las políticas activas del mercado de trabajo, desempeñan un importante papel al respecto, proporcionando una formación profesional permanente a la mano de obra y facilitando la movilidad profesional (movimientos entre distintos puestos de trabajo y entre la situación de parado y ocupado). En este contexto, se espera que un nuevo reforzamiento de las capacidades de los servicios públicos de empleo, según se contempla en el PRR —si viene acompañado de una asignación de recursos suficientes— respalde una utilización más amplia y eficaz en favor de las personas que buscan un empleo. Ello también requerirá una intensa cooperación con el sistema educativo y el sector privado con objeto de determinar mejor las necesidades actuales y futuras en materia de cualificaciones en el mercado de trabajo. Entre las deficiencias existentes cabe citar: escasez de titulados en los ámbitos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación (véase el anexo 13); parece justificado realizar evaluaciones periódicas de las medidas de perfeccionamiento profesional en favor de la transición ecológica. Afrontar estos retos es fundamental para España a fin de contribuir al logro de los objetivos globales de la UE para 2030 en materia de empleo y cualificaciones.

**Una mayor cooperación en relación con la transición hacia modelos sostenibles y productivos puede impulsar la competitividad.** La complejidad de la economía y las interrelaciones globales requieren un enfoque holístico, integrando la cooperación público-privada en diferentes frentes, como los mencionados anteriormente relativos a la I+D y las cualificaciones. Por ejemplo, los proyectos estratégicos integrados, tales como los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica, si se diseñan y aplican adecuadamente, pueden proporcionar un enfoque coordinado que permitirá impulsar la competitividad de las empresas.

# PRINCIPALES CONCLUSIONES

## **El Plan de Recuperación y Resiliencia de España incluye medidas encaminadas a superar una serie de retos estructurales que consisten en:**

- Fomentar la descarbonización del sector energético y promover una movilidad sostenible.
- Contribuir a mitigar los efectos adversos del cambio climático.
- Respaldar la transición digital en la Administración pública, la industria y las pymes.
- Invertir en cualificaciones digitales e inclusión, inteligencia artificial, ciberseguridad y conectividad, y en la digitalización del sector turístico y de los sistemas culturales.
- Adoptar reformas del mercado de trabajo tendientes a reducir la alta proporción de trabajadores con contrato temporal.
- Apoyar el reciclaje y perfeccionamiento profesional de los trabajadores.
- Reforzar la resiliencia económica y social fomentando una reducción del abandono escolar prematuro, y mejorando la empleabilidad.

## **Más allá de las reformas e inversiones en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia, para España sería conveniente:**

- Acelerar el desarrollo de energías renovables, haciendo hincapié en las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo, particularmente simplificando más los procedimientos de concesión de autorizaciones y mejorando el acceso a la red eléctrica.

- Respaldar las inversiones complementarias en almacenamiento, infraestructuras de redes, electrificación de los edificios y el transporte, e hidrógeno renovable.
- Integrar efectivamente a España en el mercado único de la energía mediante la expansión de la capacidad de interconexión energética.
- Promover renovaciones a fondo y una oferta suficiente de viviendas sociales, energéticamente eficientes y asequibles y luchar contra la pobreza energética.
- Aumentar el reciclado de los residuos municipales y el uso circular de materiales introduciendo reformas encaminadas a fomentar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración.
- Realizar inversiones para cumplir las obligaciones de recogida selectiva de residuos y de reciclado, y para desarrollar más la capacidad de reutilización del agua.
- Reducir el déficit presupuestario estructural de las Administraciones Públicas y consolidar las expectativas fiscales para hacer frente a la evolución demográfica.
- Fomentar la inversión en ámbitos que potencian la productividad, tales como la innovación, las cualificaciones y la competitividad estratégica.
- Reducir la brecha entre Comunidades Autónomas, y también entre zonas urbanas y rurales, aprovechando la utilización efectiva de la financiación proporcionada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.
- Reforzar aún más la capacidad administrativa para garantizar la absorción efectiva de los fondos y unos mayores

efectos del PRR y de otros fondos de la UE y nacionales.



# ANEXOS



Indicadores de progreso transversales	27
Anexo 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible	27
Anexo 2: Plan de recuperación y resiliencia: aplicación	30
Anexo 3: Otros instrumentos de la UE para la recuperación y el crecimiento	32
Anexo 4: Avances en la aplicación de las recomendaciones específicas por país	35
<b>Sostenibilidad ambiental</b>	<b>38</b>
Anexo 5: Pacto Verde	38
Anexo 6: El empleo y el impacto social de la transición ecológica	44
<b>Productividad</b>	<b>46</b>
Anexo 7: Eficiencia y productividad de los recursos	46
Anexo 8: Transición digital	49
Anexo 9: Innovación	51
Anexo 10: Industria y mercado único	53
Anexo 11: Administración pública	57
<b>Equidad</b>	<b>60</b>
Anexo 12: Desafíos en materia de empleo, capacidades y políticas sociales en relación con el pilar europeo de derechos sociales	60
Anexo 13: Educación y capacidades	63
Anexo 14: Salud y sistemas sanitarios	66
Anexo 15: Resultados económicos y sociales a nivel autonómico	68
<b>ESTABILIDAD MACROECONÓMICA</b>	<b>71</b>
Anexo 16: Evolución de los aspectos esenciales del sector financiero	71
Anexo 17: Matriz de evaluación del procedimiento de desequilibrio macroeconómico	73
Anexo 18: Fiscalidad	77
Anexo 19: Indicadores económicos y financieros clave	80
Anexo 20: Análisis de la sostenibilidad de la deuda	81

## LISTA DE CUADROS

Cuadro A2.1:	Elementos clave del plan de recuperación y resiliencia español	30
Cuadro A4.1:	Cuadro sinóptico de las REP de 2019, 2020 y 2021	36
Cuadro A5.1:	Indicadores que sustentan los avances en el Pacto Verde Europeo desde una perspectiva macroeconómica	42
Cuadro A7.1:	Indicadores seleccionados de eficiencia en el uso de los recursos	47
Cuadro A8.1:	Indicadores clave del Índice de la Economía y la Sociedad digitales	50
Cuadro A9.1:	Indicadores clave de investigación, desarrollo e innovación	52
Cuadro A10.1:	Indicadores clave del mercado único y de la industria	55
Cuadro A11.1:	Indicadores de la Administración pública	59
Cuadro A12.1:	Cuadro de indicadores sociales	61
Cuadro A13.1:	Objetivos a escala de la UE y otros indicadores contextuales en el marco estratégico para el Espacio Europeo de Educación	65
Cuadro A14.1:	Indicadores clave de salud	66
Cuadro A15.1:	España, indicadores seleccionados a nivel autonómico	69
Cuadro A16.1:	Indicadores de solvencia financiera	72
Cuadro A17.1:	Evaluación de la matriz de desequilibrios macroeconómicos	75
Cuadro A18.1:	Indicadores de fiscalidad	77
Cuadro A19.1:	Indicadores económicos y financieros clave	80
Cuadro A20.1:	Análisis de la sostenibilidad de la deuda en España	81
Cuadro A20.2:	Mapa térmico de los riesgos de sostenibilidad presupuestaria para España	82

## LISTA DE GRÁFICOS

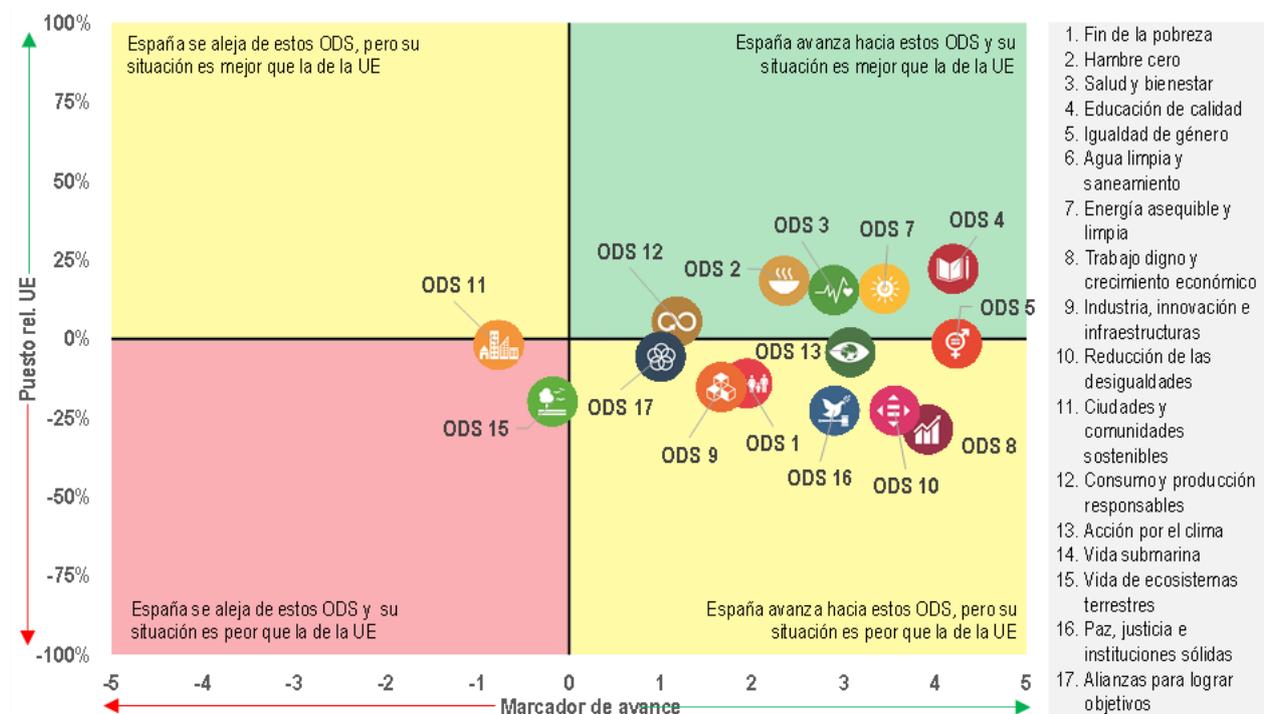
Gráfico 1.1:	PIB y volumen de empleo	2
Gráfico A1.1:	Progresos hacia el logro de los ODS en España en los últimos cinco años	28
Gráfico A2.1:	Porcentaje de fondos del MRR que contribuye a cada pilar político	31
Gráfico A2.2:	Total de subvenciones desembolsadas en el marco del MRR	32
Gráfico A2.3:	Estado de cumplimiento de los hitos y objetivos	32
Gráfico A3.1:	Presupuesto total de los Fondos EIE 2014-2020 por fondo	33
Gráfico A3.2:	Contribución de la política de cohesión a los ODS	34
Gráfico A4.1:	Avances de España en las REP 2019-2020 (ciclo del Semestre Europeo de 2022)	36
Gráfico A5.1:	Aspectos presupuestarios de la transición ecológica	40
Gráfico A5.2:	Temática — energía Cuota en la combinación energética (sólidos, petróleo, gas, energía nuclear, energías renovables)	40
Gráfico A5.3:	Temática — biodiversidad Zonas terrestres protegidas y agricultura ecológica	41
Gráfico A5.4:	Temática — movilidad Porcentaje de vehículos de emisión cero (% de nuevas matriculaciones)	41
Gráfico A6.1:	Retos de la transición ecológica justa	46
Gráfico A6.2:	Pobreza energética por deciles de renta	46
Gráfico A7.1:	Tratamiento de residuos municipales	47
Gráfico A11.1:	Resultados según los indicadores de formulación de políticas basados en datos contrastados	58
Gráfico A11.2:	Resultados del indicador de contratación pública del mercado único	59
Gráfico A14.1:	Esperanza de vida al nacer, años	67
Gráfico A14.2:	Aumento previsto del gasto público en asistencia sanitaria a lo largo del período 2019-2070	67
Gráfico A15.1:	PIB per cápita (2010) y crecimiento del PIB (2010-2019) en España	69
Gráfico A15.2:	Territorios más afectados por la transición climática en España	70
Gráfico A15.3:	Resultados en materia de innovación en España	70
Gráfico A15.4:	Emisiones de CO2 procedentes de combustibles fósiles, 2018	71
Gráfico A16.1:	Emisión de bonos verdes	72
Gráfico A16.2:	Evolución de la actividad crediticia	72
Gráfico A18.1:	Indicadores de la cuña fiscal	80

El presente anexo evalúa los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) con arreglo a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. Los 17 ODS y sus indicadores relacionados proporcionan un marco en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo es poner fin a cualquier forma de pobreza, combatir las desigualdades y abordar el cambio climático, garantizando que nadie se quede atrás. La UE y sus Estados miembros se han comprometido con este acuerdo marco global de carácter histórico y se han comprometido a desempeñar un papel activo para maximizar el progreso hacia el logro de los ODS. El gráfico que figura a continuación se basa en el conjunto de indicadores ODS de la UE diseñado para verificar el progreso hacia el logro de los ODS en el contexto de la UE.

**Mientras que España obtiene buenos resultados en algunos indicadores ODS relacionados con la sostenibilidad ambiental y está mejorando en otros, ha visto**

**deteriorarse sus resultados en materia de ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11).** España ha realizado cierto progreso en los indicadores de consumo de energía, particularmente en la «proporción de la energía renovable en el consumo final bruto de energía» (ODS 7) (del 16,2 % en 2015 al 21,2 % en 2020; media de la UE: 22,1 %) y en la «tasa de uso circular de los materiales» (ODS 12) (del 7,5 % en 2015 al 11,2 % en 2020; media de la UE: 12,8 %). No obstante, se mantiene por debajo de la media de la UE. En relación con una «energía asequible» (ODS 7), el porcentaje de la población española que no puede mantener su vivienda a una temperatura suficiente (10,9 % en 2020) es superior a la media de la UE (8,2 %). El PRR español incluye medidas tendentes a abordar algunos de los retos energéticos, en relación con la renovación energética de los edificios, la descarbonización de la producción de energía y la economía circular (incluida la aplicación de la estrategia de economía circular española). En cuanto al ODS 11, España se está apartando del objetivo, debido en particular a una mayor proporción de «población que vive en viviendas

Gráfico A1.1: **Progresos hacia el logro de los ODS en España en los últimos cinco años**



Pueden consultarse datos detallados sobre los distintos ODS en el informe anual de Eurostat 'Sustainable development in the European Union' (Desarrollo sostenible en la Unión Europea), <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=KS-09-22-019>; En la dirección siguiente pueden consultarse numerosos datos relativos a los progresos a corto plazo de cada Estado miembro: [Key findings - Sustainable development indicators - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=KS-09-22-019) (Principales resultados - indicadores de desarrollo sostenible - Eurostat).

**Fuente:** Eurostat, actualización más reciente, de 28 de abril de 2022. Los datos se refieren principalmente a los periodos 2015-2020 y 2016-2021.

expuestas al ruido» (del 15,7 % en 2015 al 21,9 % en 2020; la media de la UE era del 17,3 % en 2019), y a una menor «proporción de autobuses y trenes en el total del transporte de pasajeros» (15,4 %, frente al 17,2 % para la UE en 2020). Por consiguiente, las mayores inversiones del PRR español están encaminadas a impulsar la movilidad sostenible (componente 1).

**Mientras que España está mejorando en lo relativo a ciertos indicadores ODS relacionados con la equidad (1, 5, 8 y 10), aún debe ponerse a la altura en materia de pobreza (ODS 1).**

España obtiene buenos resultados en el indicador «esperanza de vida con buena salud» (ODS 3) (69,9 años en 2019 frente a 65 años en 2014 y a una media de 64,6 años para la UE en 2019) y en el porcentaje de la población de edad igual o superior a 16 años con «percepción de buena o muy buena salud» (ODS 2) (73 % en 2020, frente a una media de la UE del 69,5 %). Por otra parte, España ha mejorado en varios indicadores relacionados con la equidad, tales como «personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social» (ODS 1) (27 % en 2020, frente al 28,7 % en 2015), «tasa de riesgo de pobreza de los ocupados» (ODS 1) (11,8 % en 2020, frente al 13,1 % en 2015) o «tasa de desempleo de larga duración» (ODS 8) (6,2 % en 2021, frente al 9,5 % en 2016), y «abandono prematuro de la educación o la formación» (ODS 4) (13,3 % en 2021, frente al 19 % en 2016). No obstante, España todavía sigue obteniendo resultados peores que la media de la UE en todos estos indicadores y sigue sufriendo problemas en materia de pobreza, exclusión social, desempleo de larga duración y abandono escolar prematuro. El PRR español incluye medidas encaminadas a afrontar los retos existentes en todos estos ámbitos. En cuanto a los aspectos negativos, la tasa de privación de vivienda grave (ODS 1) se ha deteriorado (del 1,5 % en 2015 al 3,4 % en 2020), lo que indica un deterioro de las condiciones de vida, y agrava los problemas de asequibilidad de la vivienda entre determinados grupos de la población española, tales como los jóvenes, los hogares de baja renta y las familias con hijos. El objetivo de viviendas sociales y asequibles es abordado parcialmente en el PRR español (introducción de una nueva Ley de Vivienda, que fomenta un aumento de la oferta de viviendas asequibles y sociales, y la financiación de la construcción de 20 000 nuevas viviendas sociales en edificios energéticamente eficientes para su alquiler).

**En cuanto a la productividad, España obtiene resultados inferiores a los de otros grandes Estados miembros.**

España tiene una elevada «tasa de hogares con conexión a Internet de alta velocidad» (ODS 9) (93,8 % de hogares en 2021, frente a una media de la UE del 70,2 %). Además, el porcentaje de «adultos con al menos capacidades digitales básicas» (ODS 4) (64 % en 2021) es superior a la media de la UE (54,5 %), aunque ello significa que el 36 % de la población de edad comprendida entre 16 y 74 años carece de capacidades digitales básicas. A pesar de algunas mejoras en los indicadores de productividad, el país se sitúa por debajo de la media de la UE en la mayoría de ellos. En cuanto al ODS 8 («Trabajo decente y crecimiento económico»), el porcentaje de «jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación» de edad comprendida entre 15 y 29 años (ODS 8) se mantiene elevado (15,2 % en 2021) y es superior a la media de la UE (13,2 % en 2021). Asimismo, en lo que se refiere al ODS 9 («innovación»), el sistema de investigación e innovación español adolece de un déficit de inversión, como se desprende del indicador «gastos brutos en I+D» (ODS 9) (1,41 % del PIB en 2020, frente a la media de la UE del 2,32 %) y del volumen de personal que trabaja en la actividad de I+D (ODS 9) (1,03 % de la población activa en 2020, frente a una media de la UE del 1,43 %, véase el anexo 8). El PRR español incluye importantes reformas e inversiones encaminadas a fomentar la innovación y las capacidades digitales, especialmente en los componentes 17, 19, 20 y 21, pero sigue habiendo margen de mejora en lo relativo a los retos persistentes.

**España está mejorando sus resultados en los indicadores ODS relacionados con la estabilidad macroeconómica (8 y 16), pero afronta retos a medio plazo.**

España había mejorado en el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y en el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) en los años anteriores a la pandemia. Debido a la pandemia de la COVID-19, España sufrió una caída del «PIB real per cápita» (ODS 8) de 23 760 EUR en 2016 a 23 510 EUR en 2021 (media de la UE: 27 810 EUR). España también ha mostrado una «proporción de la inversión en el PIB» (ODS 8) inferior a la media de la UE (20,3 % del PIB, frente al 22,3 % para la UE en 2020). España afronta retos particularmente relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas. El PRR incluye una serie de medidas relacionadas con la

tributación y la eficacia del gasto público que se espera mejorarán la sostenibilidad de las finanzas públicas y respaldarán inversiones adicionales, lo que aumentaría la «proporción de la inversión en el PIB».

**El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es la piedra angular de los esfuerzos de la UE por apoyar su recuperación de la pandemia de COVID-19, avanzar rápidamente en la doble transición y reforzar la resiliencia frente a futuras perturbaciones.** España presentó su plan de recuperación y resiliencia el 30 de abril de 2021. La evaluación positiva de la Comisión de 16 de junio de 2021 y la aprobación del Consejo de 13 de julio de 2021 allanaron el camino para el desembolso de 69 500 millones EUR en subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia durante el período 2021-2026. Los elementos clave del plan de recuperación y resiliencia español se exponen en el cuadro A2.1.

**Cuadro A2.1: Elementos clave del plan de recuperación y resiliencia español**

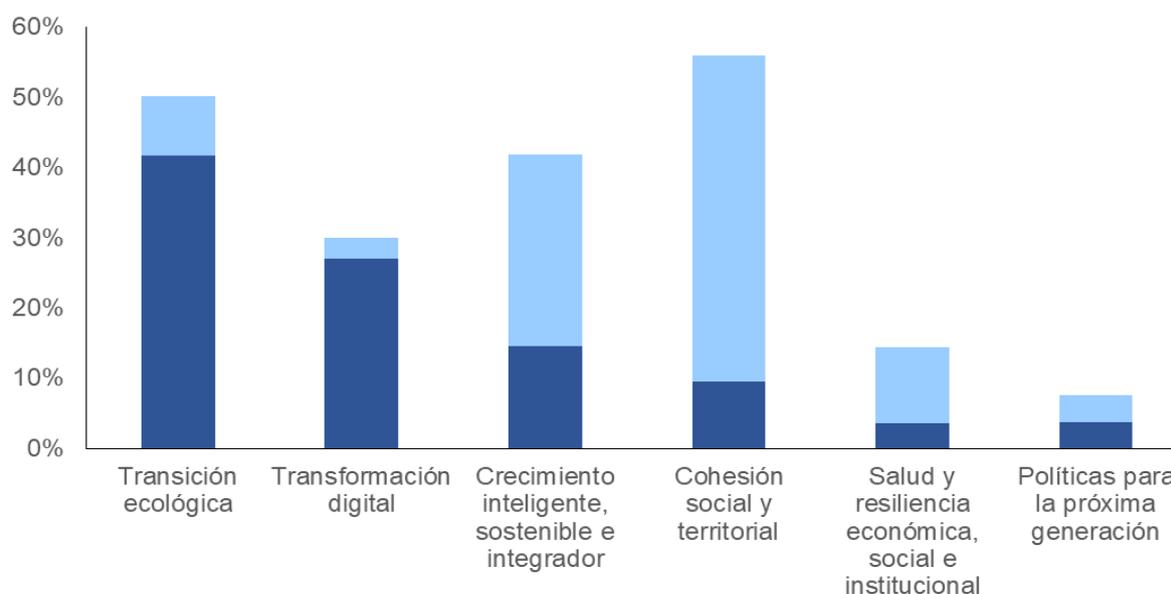
Asignación total	69 500 millones EUR en subvenciones (5,6 % del PIB de 2019)
Inversiones y reformas	110 inversiones y 102 reformas
Número total de hitos y objetivos	416
Impacto macroeconómico estimado (1)	Aumento del PIB en un 2,1 % hasta 2026 (0,3 % en efectos indirectos)
Prefinanciación desembolsada	9 000 millones EUR (agosto de 2021)
Primer tramo	10 000 millones EUR (diciembre de 2021)

(1) Véase Pfeiffer, P.; Varga, J., e in 't Veld, J.: "Quantifying Spillovers of NGEU investment" [«Cálculo de los efectos indirectos de la inversión de NextGenerationEU», documento en inglés], European Economy Discussion Papers, n.º 144, 2021; y Afman y otros: "An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility" [«Un estudio general de la economía del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»], Informe trimestral sobre la zona del euro, Vol. 20, n.º 3, 2021, pp. 7-16.

**Fuente:** Comisión Europea

**La aplicación del plan español está muy avanzada.** La Comisión desembolsó 9 000 millones EUR a España en concepto de prefinanciación en agosto de 2021, lo que equivale al 13 % de la asignación financiera. La Comisión valoró positivamente la primera solicitud de pago de España, teniendo en cuenta el dictamen del Comité Económico y Financiero, lo que dio lugar a un desembolso de 10 000 millones EUR en apoyo financiero (neto de prefinanciación) el 27 de diciembre de 2021. Los 52 hitos correspondientes abarcan reformas en los ámbitos de la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la descarbonización, la conectividad, las capacidades, la educación, la protección social, el mercado laboral, la fiscalidad y la Administración pública. Su cumplimiento satisfactorio contribuye a dar respuesta a las correspondientes recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 (véase el anexo 4). En abril de 2022, España presentó su segunda solicitud de pago, cuya evaluación por parte de la Comisión está en curso.

**Gráfico A2.1: Porcentaje de fondos del MRR que contribuye a cada pilar político**



Cada medida contribuye a dos ámbitos políticos de los seis pilares, por lo que la contribución total a todos los pilares que figuran en este gráfico asciende al 200 % del coste estimado del plan de recuperación y resiliencia español. La parte inferior representa la cantidad del pilar primario, la parte superior la del pilar secundario.

**Fuente:** Cuadro de indicadores del MRR [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html).

En general, España notifica una aplicación oportuna de los hitos y objetivos previstos para el final del primer trimestre de 2022, lo que, sin embargo, no predetermina el calendario de presentación de solicitudes de pago posteriores ni la evaluación formal por la Comisión del cumplimiento de los hitos y objetivos pertinentes.

**Los avances realizados por España en la aplicación de su plan se publican en el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia (6).** El cuadro de indicadores también ofrece una visión general de los avances realizados en la aplicación del MRR en su conjunto, de manera transparente. Los gráficos que figuran a continuación muestran la situación actual de los hitos y objetivos cumplidos, completados por España y evaluados posteriormente por la Comisión como cumplidos satisfactoriamente.

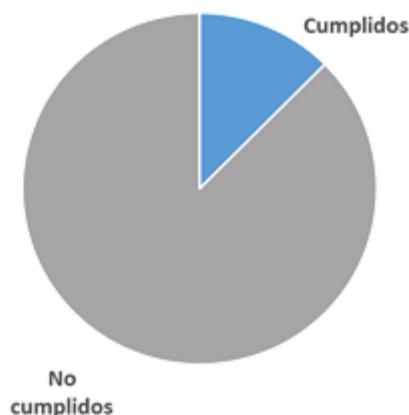
Gráfico A2.2: **Total de subvenciones desembolsadas en el marco del MRR**



Este gráfico muestra el importe de las subvenciones desembolsadas hasta la fecha en el marco del MRR. Las subvenciones son contribuciones financieras no reembolsables. El importe total de las subvenciones concedidas a cada Estado miembro se determina mediante una clave de asignación y el coste total estimado del plan de recuperación y resiliencia correspondiente.

**Fuente:** Cuadro de indicadores del MRR  
[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html)

Gráfico A2.3: **Estado de cumplimiento de los hitos y objetivos**



Este gráfico muestra la proporción de hitos y metas cumplidos satisfactoriamente. Un hito u objetivo se cumple satisfactoriamente una vez que un Estado miembro ha facilitado a la Comisión pruebas de que ha completado el hito u objetivo y la Comisión lo ha evaluado positivamente en una decisión de ejecución.

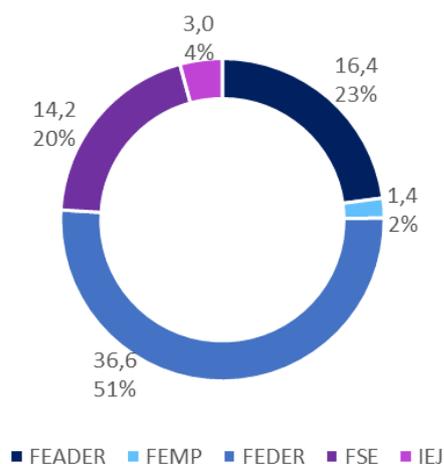
**Fuente:** Cuadro de indicadores del MRR  
[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html)

(6) [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html)

## ANEXO 3: OTROS INSTRUMENTOS DE LA UE PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO

**El presupuesto de la UE de más de 1,2 billones EUR para el período 2021-2027 es el motor de inversión para ayudar a aplicar las prioridades de la UE.** Respaldo por un importe adicional de aproximadamente 800 000 millones EUR a través de NextGenerationEU y su mayor instrumento, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, representa una ayuda importante para apoyar la recuperación y el crecimiento sostenible.

Gráfico A3.1: **Presupuesto total de los Fondos EIE 2014-2020 por fondo**



Nota: miles de millones EUR a precios corrientes, % del total. Los datos del Feader y REACT-UE se refieren al período 2014-2022.

Fuente: Comisión Europea, datos abiertos sobre la cohesión

**En 2021-2027, los fondos de la política de cohesión de la UE (7) apoyarán los objetivos de desarrollo a largo plazo en España invirtiendo 36 260 millones EUR (8), incluidos 868,7 millones EUR del Fondo de Transición Justa destinados a mitigar las repercusiones socioeconómicas de la transición ecológica en las regiones más vulnerables.** Los programas y acuerdos de asociación de los fondos de la política de cohesión 2021-2027 tienen en cuenta las recomendaciones específicas por país y las orientaciones de inversión para el período 2019-2020 facilitadas como parte del Semestre Europeo, garantizando las sinergias y complementariedades con otros fondos de la UE. Además, España se beneficiará de una ayuda de

30 900 millones EUR para el período 2023-27 procedente de la política agrícola común, que apoya la sostenibilidad social, medioambiental y económica y la innovación en la agricultura y las zonas rurales, contribuyendo al Pacto Verde Europeo y garantizando la seguridad alimentaria a largo plazo.

**Para el período 2014-2020 se prevé que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para España inviertan un total de 53 860 millones EUR (9) con cargo al presupuesto de la UE.** La inversión total, incluida la financiación nacional, asciende a 71 600 millones EUR (gráfico A3.1), lo que representa alrededor del 0,88 % del PIB para el período 2014-2020 y el 29 % de la inversión pública (10). A 31 de diciembre de 2021, el 91 % del total se había asignado a proyectos específicos y se había notificado el gasto del 43 %, lo que dejaba 40 740 millones EUR para ser utilizados hasta a finales de 2023 (11). La competitividad de las PYME, la investigación y la innovación, el empleo sostenible y de calidad, la inclusión social y la protección del medio ambiente y la eficiencia de los recursos (por un total de 24 400 millones de euros) ocupan un lugar destacado entre los once objetivos de los fondos de la política de cohesión. A finales de 2020, los fondos de la política de cohesión habían apoyado a más de 90 000 empresas, incluidos más de 7,3 millones de participantes en proyectos financiados, de los cuales más de 2,4 millones obtuvieron una cualificación y más de 340 000 recibieron un empleo tras participar en un proyecto de Garantía Juvenil. La inversión contribuyó a mejorar la eficiencia energética de más de 30 000 hogares.

(9) Los Fondos EIE incluyen los fondos de la política de cohesión (FEDER, FSE +, FC, Interreg), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Según la «norma N + 3», los fondos comprometidos para el período 2014-2020 deben gastarse a más tardar en 2023 (para 2025 en el caso del Feader). Fuente de los datos: [Datos abiertos de cohesión, fecha límite 31.12.2021 para el FEDER, el FSE +, el FC, Interreg; fecha límite 31.12.2020 para el Feader y el FEMP.](#)

(10) La inversión pública es la formación bruta de capital fijo más las transferencias de capital de las administraciones públicas.

(11) Incluido REACT-UE. Datos de los Fondos EIE en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES>

(7) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo + (FSE +), Fondo de Cohesión (FC), Fondo de Transición Justa (FTJ), Interreg.

(8) Precios corrientes, fuente: [Datos abiertos de cohesión](#)

Gráfico A3.2: **Contribución de la política de cohesión a los ODS**



**Fuente:** Comisión Europea, DG REGIO

**Los fondos de la política de cohesión ya están contribuyendo sustancialmente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).** En España, los fondos de la política de cohesión apoyaron 11 de los 17 ODS y hasta el 93 % del gasto contribuyó a la consecución de los objetivos en el período 2014-2020 (gráfico A3.1).

**En el marco de NextGenerationEU, el instrumento REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa) aportó 14 484,9 millones EUR de financiación adicional a las asignaciones para España de la política de cohesión para el período 2014-2020.** Esto contribuirá a garantizar una recuperación equilibrada, fomentar la convergencia y prestar un apoyo vital a las regiones tras la pandemia de coronavirus. REACT-UE prestó apoyo en España para adquirir vacunas, contribuir a los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, reforzar el sistema sanitario, reforzar la educación, la formación y el desarrollo de capacidades, promover la eficiencia energética y reducir la privación material con el suministro directo de alimentos.

**La Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus** <sup>(12)</sup> proporcionó la primera ayuda de emergencia de la UE a España en relación con la pandemia de COVID-19. Introdujo una flexibilidad

<sup>(12)</sup> Reasignación de los recursos de los Fondos EIE de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, y el Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020.

extraordinaria que permitió a España reasignar recursos a las necesidades inmediatas de salud pública (2 707 millones EUR). Por ejemplo, España destinó recursos a la adquisición de equipos de protección y material sanitario, al refuerzo del personal sanitario, a capital circulante para las pymes y al apoyo a la digitalización del sistema educativo y de la Administración pública. España también se benefició de la financiación temporal por parte de la UE del 100 % de las medidas realizadas en el marco de la política de cohesión, con aproximadamente 2 726 millones EUR en 2021.

**España recibió apoyo en el marco del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) con objeto de financiar Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, medidas similares y medidas auxiliares relacionadas con la salud.** En septiembre de 2020, el Consejo concedió a España una ayuda financiera en el marco del SURE por un importe máximo de 21 324 millones EUR, que a 25 de mayo de 2021 ya se había desembolsado. Se calcula que SURE ha apoyado a aproximadamente el 30 % de los trabajadores y el 15 % de las empresas durante al menos un mes en 2020, principalmente en el sector de la hostelería, el comercio mayorista y minorista, y el transporte y el almacenamiento. Se estima que España ha ahorrado un total de 1 590 millones EUR en pagos de intereses como consecuencia de los tipos de interés más bajos del SURE.

**La Comisión proporciona conocimientos especializados a medida a través del Instrumento de Apoyo Técnico para ayudar a**

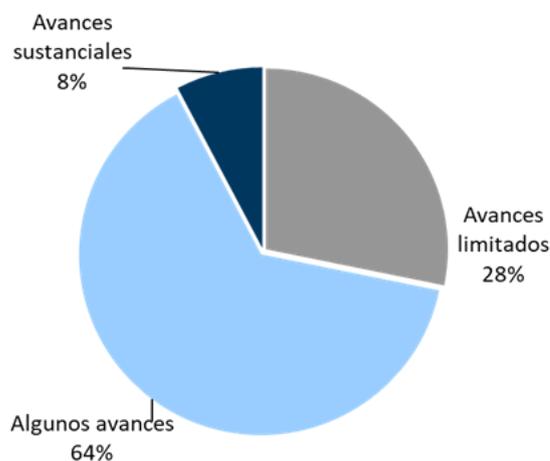
**España a diseñar y aplicar reformas que fomenten el crecimiento, en particular para ejecutar su plan de recuperación y resiliencia.** Desde 2018, España ha recibido asistencia a través de 52 proyectos de apoyo técnico. Entre los proyectos realizados en 2021 se incluyó el apoyo a las autoridades en la evaluación de la eficacia de los procedimientos españoles previos a la insolvencia y del gasto público en las Comunidades Autónomas. La Comisión también está ayudando a España a aplicar reformas e inversiones específicas en su plan de recuperación y resiliencia, por ejemplo, para el seguimiento y la aplicación de los componentes ecológicos del plan de recuperación y resiliencia, o la aplicación de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. En 2022, los nuevos proyectos comenzarán a apoyar, entre otras cosas, el desarrollo de un sistema de gobernanza para la aplicación del plan nacional de capacidades digitales.

**España también se beneficia de otros programas de la UE.** En particular, el Mecanismo «Conectar Europa», que asignó una financiación de la UE de 909,9 millones EUR a proyectos específicos sobre redes estratégicas de transporte, y Horizonte 2020, que asignó una financiación de la UE de 6 340 millones EUR a I+D e innovación.

## ANEXO 4: AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS

**La Comisión evaluó las recomendaciones específicas por país (REP) para el período 2019-2021<sup>(13)</sup> dirigidas a España en el contexto del Semestre Europeo.** La evaluación tiene en cuenta las medidas políticas adoptadas por España hasta la fecha <sup>(14)</sup>, así como los compromisos del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) <sup>(15)</sup>. En esta fase inicial de la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, el 72 % de las REP centradas en cuestiones estructurales en 2019 y 2020 han registrado al menos «algunos avances», mientras que el 28 % registró «avances limitados» (véase el gráfico A4.1). Se espera que, con la continuación de la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, se logren considerables avances adicionales en los próximos años a la hora de abordar las REP estructurales.

Gráfico A4.1: Avances de España en las REP 2019-2020 (ciclo del Semestre Europeo de 2022)



Fuente: Comisión Europea.

<sup>(13)</sup> Recomendaciones específicas por país de 2021: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021H0729\(09\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021H0729(09))  
Recomendaciones específicas por país de 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020H0826\(09\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020H0826(09))  
Recomendaciones específicas por país de 2019: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019H0905\(09\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019H0905(09))

<sup>(14)</sup> Incluye las medidas políticas notificadas en el programa nacional de reformas, así como en los informes del MRR (informes semestrales sobre los avances en la aplicación de los hitos y objetivos y resultantes de la evaluación de las solicitudes de pago).

<sup>(15)</sup> Se pidió a los Estados miembros que abordasen de manera efectiva en sus planes de recuperación y resiliencia la totalidad o un subconjunto significativo de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas por el Consejo en 2019 y 2020. La evaluación de las REP que aquí se presenta tiene en cuenta el grado de aplicación de las medidas incluidas en el plan de recuperación y resiliencia y de las realizadas fuera del plan de recuperación y resiliencia en el momento de la evaluación. Las medidas previstas en el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo adoptada sobre la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia que aún no se han adoptado ni aplicado pero que se consideran anunciadas de forma creíble, en consonancia con la metodología de evaluación de las REP, se valoran como «avances limitados». Una vez aplicadas, estas medidas pueden dar lugar a una valoración de «algunos avances/avances sustanciales» o de «aplicadas plenamente», en función de su pertinencia.

Cuadro A4.1: Cuadro sinóptico de las REP de 2019, 2020 y 2021

España	Evaluación en mayo de 2022*	Cobertura por el PRR de las REP hasta 2026**
<b>REP 1 2019</b>	<b>Avances limitados</b>	<b>Algunos avances</b>
<i>Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no supere el 0,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB.</i>	Ya no es pertinente	No aplicable
<i>Adoptar medidas para fortalecer el marco presupuestario</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>y el marco de contratación pública en todos los niveles de gobierno.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2022
<i>Utilizar los ingresos imprevistos para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas.</i>	Ya no es pertinente	No aplicable
<b>REP 2 2019</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>Garantizar que los servicios de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2022
<i>Garantizar que los servicios sociales sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2022
<i>Favorecer la transición hacia contratos indefinidos,</i>	Avances sustanciales	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2022
<i>en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>Mejorar el apoyo a las familias,</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>reducir la fragmentación del sistema nacional de asistencia al desempleo</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>y subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>Reducir el abandono escolar prematuro</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>y mejorar los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades entre autonomías.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado de trabajo.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<b>REP 3 2019</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>Centrar la política económica de inversión en el fomento de la innovación,</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>la eficiencia en el uso de los recursos</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>y la eficiencia energética,</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>mejora de las infraestructuras ferroviarias para el transporte de mercancías</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2022
<i>y ampliación de las interconexiones eléctricas con el resto de la Unión, teniendo en cuenta las disparidades entre comunidades autónomas.</i>	Algunos avances	No aplicable
<i>Mejorar la eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y la innovación.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<b>REP 4 2019</b>	<b>Avances limitados</b>	
<i>Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas por las que se rigen el acceso a las actividades económicas y su ejercicio —en particular en el caso de los servicios— sean coherentes con los principios de dicha Ley</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>y mejorando la cooperación entre las Administraciones.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021

(continúa en la página siguiente)

Cuadro (continuación)

<b>REP 1 2020</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>Adoptar todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión.</i>	Ya no es pertinente	No aplicable
<i>Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<b>REP 2 2020</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>Apoyar el empleo mediante acuerdos para preservar los puestos de trabajo,</i>	Avances sustanciales	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>incentivos efectivos a la contratación y</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>desarrollo de capacidades.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>Reforzar la protección por desempleo, en particular para los trabajadores atípicos.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<i>Mejorar la cobertura y adecuación de los regímenes de renta mínima y</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>de apoyo a la familia, así como</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>acceso al aprendizaje digital.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<b>REP 3 2020</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>Asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pymes y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos.</i>	Avances sustanciales	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>Adelantar los proyectos de inversión pública maduros y</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>promover la inversión privada para fomentar la recuperación económica.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, en particular, en el fomento de la investigación y la innovación,</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>una producción y utilización de energía limpias y eficientes, las infraestructuras energéticas,</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>la gestión de los recursos hídricos y de los residuos</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>y el transporte sostenible.</i>	Algunos avances	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<b>REP 4 2020</b>	<b>Avances limitados</b>	
<i>Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR aplicadas a partir de 2021
<i>reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de manera eficiente.</i>	Avances limitados	Medidas pertinentes del PRR previstas a partir de 2022
<b>REP 1 2021</b>	<b>Algunos avances</b>	
<i>En 2022, utilizar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, al tiempo que aplica una política fiscal prudente. Preservar las inversiones financiadas a nivel nacional.</i>	Totalmente aplicado	No aplicable
<i>Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo.</i>	Algunos avances	No aplicable
<i>Al mismo tiempo, aumentar la inversión para impulsar el potencial de crecimiento. Prestar especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora. Dar prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular a aquellas que respalden la transición ecológica y digital.</i>	Algunos avances	No aplicable
<i>Conceder preferencia a las reformas presupuestarias estructurales que ayuden a financiar las prioridades de las políticas públicas y contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, reforzando también, en su caso, la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.</i>	Avances limitados	No aplicable

\* Véase la nota a pie de página n.º 15.

\*\* Las medidas indicadas como «aplicadas a partir de 2021» son solo las incluidas en la primera solicitud de pago del MRR presentada por España y evaluada positivamente por la Comisión Europea.

**Fuente:** Comisión Europea.

**El Pacto Verde Europeo se propone transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos.** El presente anexo ofrece una instantánea de los avances más significativos y económicamente pertinentes en España en los respectivos pilares del Pacto Verde Europeo. Se complementa con el anexo 6 sobre el empleo y el impacto social de la transición ecológica y el anexo 7 para los aspectos de la economía circular del Pacto Verde.

**Con medidas adicionales, se prevé que España supere sus objetivos para 2030 en los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE).** España ha superado su objetivo para 2020 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 10 % en los sectores no incluidos en el RCDE (en comparación con 2005) en 13 puntos porcentuales (p. p.). Sin embargo, con las medidas existentes se prevé que España incumpla su objetivo actual de reducción de emisiones para los sectores no incluidos en el RCDE (-26 %), pero este objetivo podría superarse y podría alcanzarse el objetivo propuesto en el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE), del -37,7 %, si se aplicaran medidas adicionales. La Ley del Clima española tiene por objeto reducir las emisiones de GEI en un 23 % de aquí a 2030 (en comparación con 1990). La consecución de este objetivo supone una reducción del reparto del esfuerzo del 39 % para los sectores no incluidos en el RCDE y del 61 % para los sectores incluidos en el RCDE (ambos en comparación con 2005) según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de España.

**En su Plan de Recuperación y Resiliencia, España asigna el 40 % de las subvenciones a objetivos climáticos a través de reformas e inversiones cruciales para acelerar la transición hacia una economía más sostenible, hipocarbónica y resiliente al**

**cambio climático** <sup>(16)</sup>. Entre estas medidas, el plan de recuperación y resiliencia incluye inversiones en movilidad sostenible destinadas a reducir las emisiones del transporte, el sector en el que las emisiones de gases de efecto invernadero siguen registrando el mayor aumento. Además, se asignarán más de 10 000 millones EUR de ayuda del FEDER a acciones que contribuyan a una Europa más verde, sin emisiones netas de carbono y resiliente durante el período 2021-2027. El principal motor de la descarbonización del sector de la movilidad y el transporte es un cambio modal, así como la promoción de sistemas de transporte con combustibles alternativos y, en particular, de sistemas de transporte de cero emisiones. Según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España, se estima que de aquí a 2030 el 35 % de los pasajeros-kilómetros que se recorren actualmente en vehículos convencionales en entornos urbanos pasarán a modos de transporte no emisores.

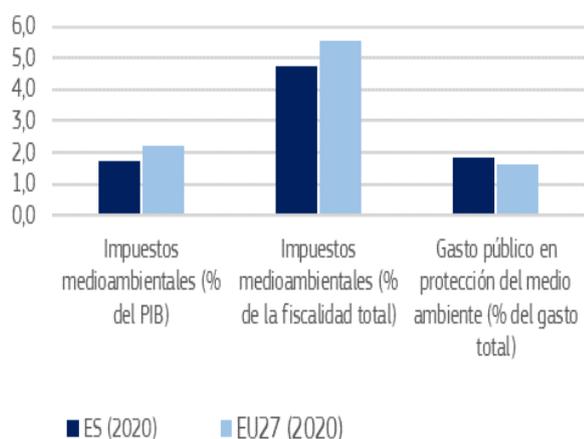
**Los resultados de España con respecto a los indicadores presupuestarios que apoyan el Pacto Verde Europeo son desiguales.** Mientras que los ingresos procedentes de la fiscalidad medioambiental son inferiores a la media de la UE, la proporción del gasto en protección del medio ambiente en el gasto público total es mayor. En términos de proporción de los ingresos fiscales totales, así como del porcentaje del PIB, los ingresos fiscales de España en materia de energía y transporte son inferiores a la media de la UE y siguen disminuyendo. Además, la fiscalidad de la contaminación y los recursos es muy baja <sup>(17)</sup>. Al mismo tiempo, el riesgo climático para las finanzas públicas debido a activos no asegurados es relativamente bajo.

---

<sup>(16)</sup> La parte de la asignación financiera que contribuye a los objetivos climáticos se ha calculado utilizando el anexo VI del Reglamento del MRR.

<sup>(17)</sup> Para obtener más información sobre fiscalidad, consulte el anexo 18.

Gráfico A5.1: Aspectos presupuestarios de la transición ecológica



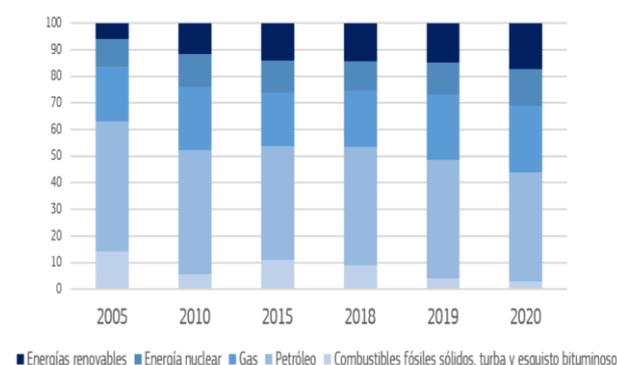
(1) Fiscalidad y gasto público en protección del medio ambiente.

Fuente: Eurostat.

### La combinación energética de España sigue dependiendo en gran medida del petróleo y de los productos petrolíferos.

En 2020, el porcentaje del consumo final de energía procedente del gas natural se situó en el 25 %, mientras que el petróleo ascendió al 41 %. Con un PNIEC muy ambicioso, España ha decidido situar las energías renovables en la vanguardia de su estrategia de transición energética y descarbonización, alcanzando el 17 % del consumo final de energía en 2020. De aquí a 2030, las energías renovables experimentarían un aumento sustancial en la combinación energética (42 % del consumo final bruto de energía) y el PNIEC confirma la intención de eliminar progresivamente el carbón y dismantelar las centrales eléctricas de carbón restantes de aquí a 2030. La combinación eléctrica española está muy descarbonizada, con un 68,2 % de la demanda total procedente de fuentes libres de carbono en 2021. El carbón registró en 2021 la producción histórica más baja y la menor participación en la estructura de generación nacional (1,9 % del total).

Gráfico A5.2: Temática — energía  
Cuota en la combinación energética (sólidos, petróleo, gas, energía nuclear, energías renovables)



La combinación energética se basa en el consumo interior bruto y excluye el calor y la electricidad. La cuota de energías renovables incluye los biocarburantes y los residuos no renovables.

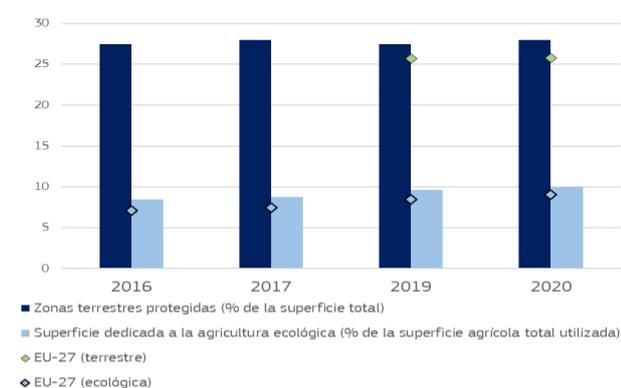
Fuente: Eurostat.

### España tiene una biodiversidad muy rica, pero es preciso lograr nuevos avances en este ámbito.

El 27,3 % del territorio español está cubierto por la Red Natura 2000 de la UE (la media de la UE es del 18,5 %). Esto plantea importantes retos en términos de conservación, gestión y recursos, pero también ofrece importantes oportunidades para preservar la biodiversidad, apoyar los servicios ecosistémicos y lograr resultados positivos desde una perspectiva socioeconómica. La designación de espacios Natura 2000 está casi terminada, aunque es necesario seguir avanzando en su componente marino. Los principales retos son establecer los objetivos y medidas de conservación necesarios para proteger y gestionar la red Natura 2000 y aplicar adecuadamente los requisitos de protección de las especies en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats, proporcionando también recursos técnicos, humanos y financieros suficientes. A tal fin, podría considerarse que los instrumentos procedimentales específicos de cada lugar, como las evaluaciones de impacto ambiental, respetan el mantenimiento de sus objetivos de conservación. Solo alrededor del 9 % de los hábitats protegidos y el 19 % de las especies protegidas tienen un estado de conservación favorable, aunque se aprecian muchas tendencias de deterioro de las especies. España debe dar prioridad a la restauración de los ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce para garantizar un buen estado de conservación. Además, España es uno de los Estados miembros

con mayor número de especies exóticas invasoras establecidas en su territorio que resultan preocupantes para la Unión. España también podría aprovechar aún más su rico capital natural para promover el crecimiento ecológico y la creación de empleo, por ejemplo, a través de formas de turismo más sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Gráfico A5.3: **Temática — biodiversidad**  
**Zonas terrestres protegidas y agricultura ecológica**



En el caso de las zonas terrestres protegidas, faltan los datos de 2018 y la media de la UE (2016 y 2017).

**Fuente:** AEMA (zonas terrestres protegidas) y Eurostat (agricultura ecológica).

**La calidad del aire en España sigue siendo motivo de preocupación.** Aunque las emisiones de varios contaminantes atmosféricos han disminuido en España en las últimas décadas, la calidad del aire podría seguir mejorando. En particular, el transporte personal y la congestión del tráfico en las grandes áreas metropolitanas de España (Madrid y Barcelona) agravan los problemas de calidad del aire que generan costes sanitarios y económicos. Además, alrededor de 800 aglomeraciones de España no cumplen plenamente la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. El estado del agua con arreglo a la Directiva marco sobre el agua muestra que, en el caso de las aguas superficiales, aproximadamente el 46 % de las aglomeraciones no logran un buen estado ecológico y el 6 % no logran un buen estado químico. En el caso de las aguas subterráneas, el 25 % no logró un buen estado cuantitativo y el 35 % no logró un buen estado químico.

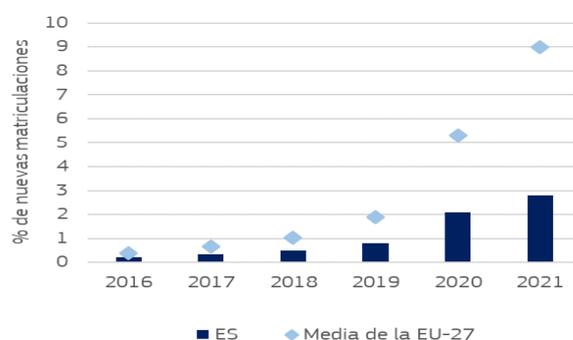
**A pesar de los avances realizados por España en los últimos años, siguen existiendo retos en materia de gestión del agua,** especialmente en los ámbitos de la gobernanza del agua, la

rehabilitación de las masas de agua y la eficiencia hídrica. Se necesitan más inversiones en infraestructuras para mejorar la gestión del agua, por ejemplo en la recogida y el tratamiento de aguas residuales, la reducción de las fugas en las redes y el suministro general de agua, la mejora del seguimiento, así como las soluciones basadas en la naturaleza, la prevención de inundaciones y la restauración de los ríos. Además, España debe aprovechar en mayor medida el potencial de la reutilización del agua. También son necesarias nuevas medidas para hacer frente a la escasez de agua y a las sequías.

**España muestra una evolución positiva en términos de infraestructuras de transporte.**

La política de transportes aplicada en España desde mediados de la década de 1980 ha dado lugar a una mejora significativa de su infraestructura. Sin embargo, hoy en día España debe hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrenta el sistema de transporte por carretera, reducir urgentemente sus emisiones de gases de efecto invernadero y ser más sostenible y eficiente. Un reto específico en los próximos años será la aplicación de la Estrategia española de movilidad segura, sostenible y conectada 2030, adoptada en 2021. Además, España ha abierto con éxito el mercado ferroviario para los servicios ferroviarios nacionales. Todo el sector se ha beneficiado de la liberalización del tráfico ferroviario de pasajeros y de la incorporación de nuevas empresas ferroviarias.

Gráfico A5.4: **Temática — movilidad**  
**Porcentaje de vehículos de emisión cero (% de nuevas matriculaciones)**



Los vehículos de emisión cero incluyen los vehículos eléctricos con batería y pilas de combustible (BEV, FCEV).

**Fuente:** Observatorio Europeo para los Combustibles Alternativos

**Se espera que la aplicación de reformas e inversiones en el marco del plan de**

**recuperación y resiliencia español reduzca las emisiones del transporte.** En particular, las acciones en el marco del plan de recuperación y resiliencia impulsarán los vehículos de emisión cero y de baja emisión y la transformación del transporte urbano y metropolitano, así como la finalización de la red RTE-T apoyada por una movilidad conectada y digitalizada. La descarbonización del transporte marítimo y aéreo requerirá nuevas medidas. España llevará a cabo reformas e inversiones para promover el desarrollo y el uso coherente de combustibles alternativos sostenibles (CAS) para estos modos de transporte, en consonancia con las iniciativas FuelEU Maritime y ReFuel EU Aviation.

Cuadro A5.1: Indicadores que sustentan los avances en el Pacto Verde Europeo desde una perspectiva macroeconómica

		2005	2019	2020	Objetivo 2030	Distancia		«Objetivo 55»		
						CME	CMA	Objetivo 2030	CME	CMA
Objetivo de reducción de las emisiones de GEI no incluidas en el RCDE <sup>(1)</sup>	Eq MTCO2: % pp <sup>(1a)</sup>	242,0	-14%	-23%	-26%	-8	12	-30%	-20	0
		2005	2016	2017	2018	2019	2020	Contribución nacional al objetivo de la UE para 2030		
Cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía <sup>(1)</sup>	%	8%	17%	17%	17%	18%	21%	42%		
Eficiencia energética: consumo de energía primaria <sup>(1)</sup>	Mtep	136,0	110,4	124,9	124,3	120,6	105,0	98,5		
Eficiencia energética: consumo final de energía <sup>(1)</sup>	Mtep	98,1	82,2	84,7	86,7	86,5	73,8	73,6		
		España						UE		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Impuestos medioambientales (% del PIB)	% del PIB	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	2,4	2,4	2,2
Impuestos medioambientales (% de la fiscalidad total)	% de la fiscalidad <sup>(2)</sup>	5,7	5,5	5,4	5,3	5,1	4,7	6,0	5,9	5,6
Gasto público en protección del medio ambiente	% del gasto total	2,05	2,05	2,12	2,10	2,13	1,83	1,66	1,70	1,61
Inversión en protección del medio ambiente	% del PIB <sup>(5)</sup>	0,22	0,20	0,21	0,22	0,22	-	0,42	0,38	0,41
Subvenciones a los combustibles fósiles	EUR2020bn	5,62	4,83	5,46	5,65	5,60	-	5,67	5,570	-
Marcador de la brecha en la protección del clima (1-4)		0,9 de 4 (ligero descenso con respecto al nivel histórico, 1,3). Categoría de riesgo: bajo (4 es riesgo alto).								
Emisiones netas de GEI	1990 = 100	117	113	121	119	113	94	79	76	69
Intensidad de emisiones de GEI de la economía	kg/EUR 10	0,32	0,30	0,31	0,30	0,27	0,26	0,32	0,31	0,30
Intensidad energética de la economía	kgoe/EUR10	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,12	0,11	0,11
Consumo de energía final (CEF)	2015=100	100,0	102,1	105,3	107,7	107,5	91,6	1035	1029	94,6
CEF en el sector de la construcción residencial	2015=100	100,0	93,9	94,3	99,4	94,6	95,3	101,9	101,3	101,3
CEF en el sector de la construcción para servicios	2015=100	100,0	103,4	106,6	107,8	108,3	99,3	102,4	100,1	94,4
Intensidad de las emisiones de precursores de smog (en relación al PIB) <sup>(4)</sup>	toneladas/EUR 10	1,11	1,02	1,02	0,97	0,90	-	0,99	0,93	-
Años de vida perdidos debido a la contaminación atmosférica por PM 2,5	por cada 100 000 habitantes	658	553	646	573	561	-	863	762	-
Años de vida perdidos debido a la contaminación atmosférica por NO2	por cada 100 000 habitantes	209	176	236	170	151	-	120	99	-
Nitratos en aguas subterráneas	mg NO3/litro	-	-	-	-	-	-	21,7	20,7	-
Zonas terrestres protegidas	% del total	-	27,5	27,9	-	27,5	28,0	-	25,7	25,7
Zonas marinas protegidas	% del total	-	7,9	-	-	12,0	-	-	10,7	-
Agricultura ecológica	% de la superficie agrícola total utilizada	8,2	8,5	8,7	9,3	9,7	10,0	8,0	8,5	9,1
		2000-2006		2006-2012		2012-2018		00-06	06-12	12-18
Ocupación neta del suelo	por cada 10 000 km2	25,1		20,0		0,8		13,0	11,0	5,0
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Intensidad de las emisiones de GEI del transporte (en relación al VAB) <sup>(6)</sup>	kg/EUR 10	0,88	0,97	0,97	0,97	0,98	0,93	0,89	0,87	0,83
Porcentaje de vehículos de emisión cero	% de nuevas matriculaciones	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	2,1	1,0	1,9	5,4
Número de vehículos eléctricos enchufables por punto de carga		6	4	5	9	14	17	8	8	12
Porcentaje de ferrocarriles electrificados	%	63,6	63,7	63,7	63,8	63,7	-	55,6	56,0	-
Congestión (promedio anual de horas que pasa en atascos un conductor representativo que hace desplazamientos diarios)		26,6	26,2	25,6	24,8	22,1	-	28,9	28,8	-
		Año	ES	UE						
Porcentaje de contadores inteligentes en el total de puntos de medición <sup>(7)</sup> - electricidad	% del total	2018	93,1	35,8						
Porcentaje de contadores inteligentes en el total de puntos de medición <sup>(7)</sup> - gas	% del total	2018	0,0	13,1						
TIC utilizadas para sostenibilidad medioambiental <sup>(8)</sup>	%	2021	76,1	65,9						

(1) El objetivo de GEI no incluido en el RCDE para 2030 se basa en el Reglamento de reparto del esfuerzo. Las metas vinculadas al objetivo 55 se basan en la propuesta de la Comisión de aumentar la ambición climática de la UE de aquí a 2030. Objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética y contribuciones nacionales en virtud del Reglamento sobre la gobernanza [Reglamento (UE) 2018/1999]. (2) La distancia al objetivo es la diferencia entre el objetivo de los Estados miembros para 2030 en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo y las emisiones previstas, con las medidas existentes y con medidas adicionales, respectivamente, como porcentaje de las emisiones del año de referencia de 2005. (3) El porcentaje de los ingresos totales procedentes de impuestos y cotizaciones sociales (excluidas las cotizaciones sociales imputadas). Los ingresos procedentes del RCDE se incluyen en los ingresos fiscales medioambientales (en 2017 ascendieron al 1,5 % del total de los ingresos fiscales medioambientales a escala de la UE). (4) Cubre el gasto en formación bruta de capital fijo destinado a la producción de servicios de protección del medio ambiente (es decir, reducción y prevención de la contaminación), que abarca todos los sectores, es decir, las administraciones públicas, la industria y los proveedores especializados. (5) El indicador de la brecha de protección del clima forma parte de la estrategia europea de adaptación (febrero de 2021) y se define como la proporción de pérdidas económicas no aseguradas causadas por catástrofes relacionadas con el clima. (6) Óxidos de azufre (equivalente de SO<sub>2</sub>), amoníaco, partículas de < 10 µm, óxidos de nitrógeno en el total de la economía (dividido por el PIB). (7) Transporte y almacenamiento (sección H de la NACE) (8) Los vehículos de emisión cero incluyen los vehículos eléctricos con batería (BEV) y los vehículos eléctricos con pilas de combustible (FCEV). (9) El informe de la Comisión Europea (2019) «Evaluación comparativa de la implantación de los contadores inteligentes en la EU-28». (10) Comisión Europea (2021). Cada año se vuelve a calcular el índice DESI para todos los países para los años anteriores a fin de reflejar cualquier posible cambio en la elección de los indicadores y las correcciones de los datos subyacentes. Por lo tanto, las puntuaciones y clasificaciones de los países pueden diferir respecto a publicaciones anteriores.

**Fuente:** Eurostat, JRC, Comisión Europea, AEMA, EAFO

**La transición ecológica no solo incluye mejoras de la sostenibilidad medioambiental, sino que también incluye una dimensión social significativa.** Si bien las medidas a este respecto brindan la oportunidad de un crecimiento sostenible y de la creación de empleo, también debe garantizarse que nadie se quede atrás y que todos los grupos de la sociedad se beneficien de la transición. La economía verde de España sigue siendo limitada y su desarrollo, apoyado por inversiones y reformas incluidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia, puede fomentar el crecimiento sostenible y la creación de empleo de calidad; al mismo tiempo, se espera que la transición ecológica afecte en mayor medida a los grupos de renta baja y media.

**El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de España esboza reformas e inversiones cruciales para una transición ecológica justa.**

La renovación de viviendas residenciales en el marco del programa de rehabilitación energética de edificios contribuirá a lograr ahorros energéticos significativos, mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos y reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se espera que estas inversiones generen empleo para completar las obras necesarias y tengan por objeto apoyar a los hogares con bajos ingresos. Además, el componente de transición justa del plan de recuperación y resiliencia incluye reformas e inversiones que acompañan a los 12 Protocolos de transición justa, que abarcan las zonas afectadas por el cierre de minas de carbón y centrales eléctricas alimentadas con carbón. Las inversiones en estos ámbitos garantizarán el reciclaje profesional de los trabajadores y las personas afectadas por la transición ecológica, asignando ayuda a programas de formación, asistencia personalizada en la búsqueda de empleo e itinerarios de reciclaje profesional. Además del plan de recuperación y resiliencia, el Fondo de Transición Justa (890 millones EUR), junto con el Fondo Social Europeo Plus (FSE +), pueden ayudar en su conjunto a liberar el potencial de «empleos verdes» en España, contribuyendo a la adaptación de los trabajadores y las empresas, mitigando al mismo tiempo el impacto social de la transición en las regiones afectadas. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de España, de 20 de enero de 2020, analiza el impacto en la pobreza energética y en los hogares vulnerables, aunque la información incluida sobre las capacidades necesarias para una transición justa es limitada. Incluye objetivos

claros para hacer frente a la pobreza energética, en particular reduciendo el nivel de cuatro indicadores en al menos un 25 % de aquí a 2025 (y posiblemente en un 50 %): el porcentaje de hogares que no pueden calentar adecuadamente sus hogares; la elevada proporción de ingresos invertidos en energía; el bajo gasto energético absoluto; y los atrasos en el pago de las facturas de servicios.

**Aunque la economía ha reducido significativamente su huella de carbono, las industrias de gran consumo de energía siguen siendo considerables. El desarrollo de la economía verde y su fuerte potencial pueden contribuir a la creación de empleo de calidad.**

La intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la economía española disminuyó significativamente entre 2015 y 2020 (en términos de valor añadido bruto) y se sitúa un 10 % por debajo de la media de la UE, con una huella de carbono media por trabajador de 11,12 toneladas de emisiones de GEI (frente a 13,61 toneladas en la UE) (véase el gráfico A6.1). Se han identificado dos sectores en declive: la producción de energía basada en carbón/lignito y en combustibles fósiles <sup>(18)</sup>. Las pérdidas totales de puestos de trabajo desde 2008 en las regiones carboneras vinculadas al cierre de minas de carbón se estiman en 11 300 puestos de trabajo directos y 10 000 indirectos <sup>(19)</sup>, con nuevos retos regionales relacionados con la debilidad de la actividad económica, la lejanía y el declive demográfico. La industria del automóvil proporciona puestos de trabajo para el 9 % del total de la mano de obra empleada, para la que las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesional serán especialmente importantes (véase el anexo 15). El sector de bienes y servicios medioambientales proporciona puestos de trabajo a un porcentaje relativamente pequeño de la población empleada (1,6 % frente al 2,1 % en la UE) <sup>(20)</sup>, mientras que el potencial de la energía

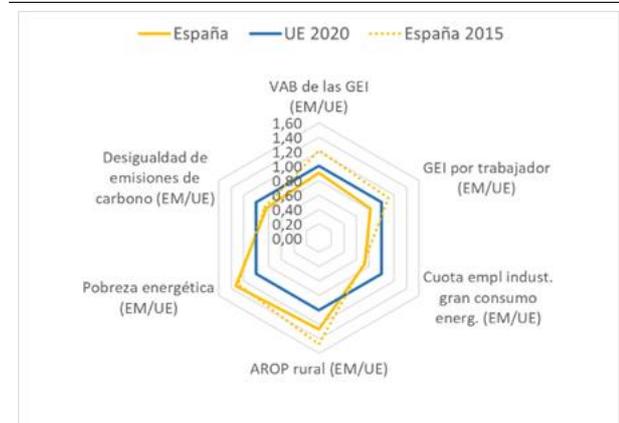
<sup>(18)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2021) 275 final.

<sup>(19)</sup> Semestre Europeo de 2020: Resumen de las orientaciones de inversión sobre el Fondo de Transición Justa 2021-2027 por Estado miembro (anexo D).

<sup>(20)</sup> En la actualidad no existe una definición común de empleos verdes a escala de la UE. El sector de bienes y servicios medioambientales (EGSS, por sus siglas en inglés) solo informa sobre un sector económico que genera productos medioambientales, es decir, bienes y servicios producidos

eólica y solar y las mejoras de la eficiencia energética ofrecen importantes oportunidades adicionales de empleo ecológico <sup>(21)</sup>. En el sector de la educación se detecta una escasez de mano de obra vinculada a la transición a una economía climáticamente neutra (Eurofound, 2021).

Gráfico A6.1: **Retos de la transición ecológica justa**



Las cifras son el rendimiento normalizado del indicador e indican factores relativos a la media de la UE-27.

Desigualdad de carbono: emisiones medias per cápita del 10 % más alto frente al 50 % inferior (2019).

**Fuente:** Eurostat, base de datos mundial sobre desigualdad.

**En cuanto a la dimensión social de la transición ecológica, España se enfrenta a importantes retos, especialmente en términos de pobreza energética.** Aunque ha mejorado desde 2015, la proporción de la población en las zonas rurales en riesgo de pobreza sigue siendo relativamente elevada (23,8 % frente al 18,7 % en la UE) <sup>(22)</sup>. El porcentaje de la población incapaz de mantener sus hogares convenientemente caldeados se mantuvo estable entre 2015 y 2020, en el 10,9 %, por encima de la media de la UE (8,2 %). Los grupos de renta baja a media se ven significativamente más afectados en comparación con la media de la UE, mientras que la situación de los grupos de renta alta está más próxima a la media de la UE (véase el gráfico A6.2). Los patrones de consumo varían según la población: la huella de carbono media del 10 % más alto de los emisores es aproximadamente 4,5 veces superior

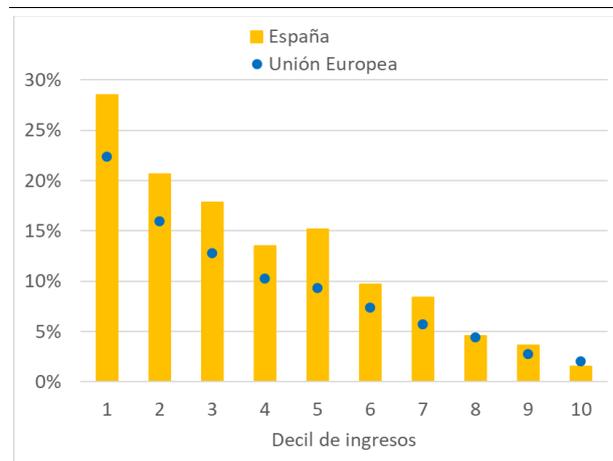
para la protección del medio ambiente o la gestión de recursos.

<sup>(21)</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126047>

<sup>(22)</sup> Como indicador de los posibles retos en materia de transporte en el contexto de la transición ecológica [véase COM (2021) 568 final].

a la del 50 % más bajo de la población (frente a 5,3 veces en la UE).

Gráfico A6.2: **Pobreza energética por deciles de renta**



HH050: Capacidad de mantener la vivienda convenientemente caldeada, HY020: renta disponible total del hogar

**Fuente:** Encuesta EU-SILC de Eurostat (2020, 2019 para IT y DE).

**Los sistemas fiscales son fundamentales para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática <sup>(23)</sup>.** Los ingresos de España procedentes del total de impuestos medioambientales disminuyeron ligeramente, pasando del 1,93 % del PIB en 2015 al 1,75 % en 2020 (frente al 2,24 % en la UE). La cuña fiscal sobre el trabajo para los trabajadores con bajos ingresos <sup>(24)</sup> disminuyó del 30,6 % en 2015 al 27,9 % en 2020 (la media de la UE es del 31,6 %, véase el anexo 18). Las medidas redistributivas que acompañan a la fiscalidad medioambiental pueden fomentar la progresividad y tener un impacto positivo en la renta disponible de los hogares en los segmentos más bajos de la distribución de la renta <sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> C(2021) 801 final.

<sup>(24)</sup> Cuña fiscal para un único perceptor de ingresos al 50 % del salario medio nacional (base de datos de impuestos y prestaciones, Comisión Europea/OCDE).

<sup>(25)</sup> SWD(2021) 641 final, PARTE 3/3.

**El uso eficiente de los recursos es fundamental para garantizar la competitividad y la autonomía estratégica abierta, minimizando al mismo tiempo el impacto medioambiental.** La transición ecológica representa una gran oportunidad para la industria europea al crear mercados para tecnologías y productos limpios. Tendrá un impacto en todas las cadenas de valor en sectores como la energía y el transporte, la construcción y la renovación, la alimentación y la electrónica, contribuyendo a crear puestos de trabajo sostenibles, locales y bien remunerados en toda Europa.

**El uso circular (secundario) de materiales en España se situó en el 11,2 % en 2020, frente a la media de la UE del 12,8 %, aunque sigue una tendencia positiva.** La tasa de uso circular de materiales mide la proporción de materiales recuperados y devueltos a la economía, ahorrando así en la extracción de materias primas primarias, en el uso global de materiales.

**La mejora de la productividad de los recursos puede contribuir a minimizar los efectos negativos en el medio ambiente y a reducir la dependencia de los mercados de materias primas volátiles.** La productividad de los recursos indica la eficiencia con la que la economía utiliza los recursos materiales para producir riqueza, dividiendo el producto interior bruto (PIB) por el consumo interno de materiales (CIM). El CIM mide la cantidad total de materiales utilizados directamente por una economía. Con 2,8 puntos de estándar de poder adquisitivo (epa) generados por kg de material consumido en 2020, la productividad de los recursos en España está muy por encima de la media de la UE, de 2,2 puntos porcentuales por kilogramo. <sup>(26)</sup> Este rendimiento positivo se ve respaldado por una tendencia al alza de la productividad de los recursos en España durante la última década, desde 2,1 puntos porcentuales por kg en 2011 <sup>(27)</sup>.

**El éxito de la transición hacia una economía circular requiere innovación social y tecnológica, ya que su pleno potencial solo**

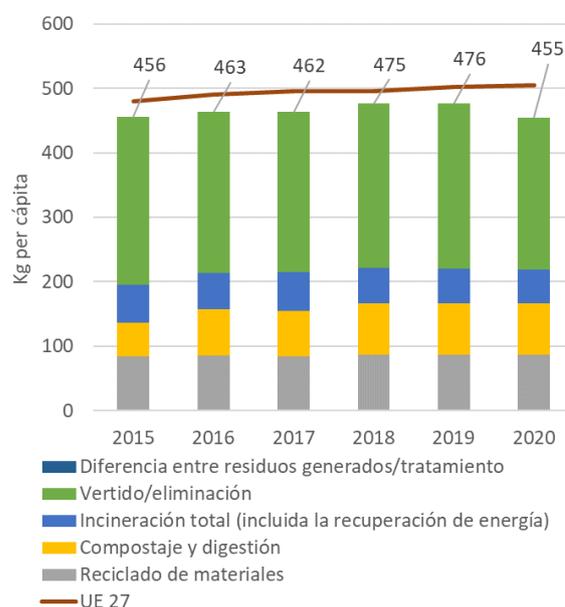
<sup>(26)</sup> [Estadísticas | Eurostat \(europa.eu\)](https://estadisticas.europa.eu)

<sup>(27)</sup> [Estadísticas | Eurostat \(europa.eu\)](https://estadisticas.europa.eu)

**puede lograrse si se aplica a lo largo de todas las cadenas de valor.** Por lo tanto, la ecoinnovación es un importante factor propicio para la economía circular. Los enfoques de diseño de productos y los nuevos modelos de negocio pueden ayudar a producir una circularidad sistémica en las innovaciones, creando nuevas oportunidades de negocio. En los cinco componentes del índice de ecoinnovación de 2021, España obtiene resultados superiores a la media de la UE. El PERTE de Economía Circular recientemente aprobado fomentará el diseño ecológico para garantizar un uso más eficiente de los recursos.

**La cantidad de residuos municipales generados ha disminuido globalmente en España durante la última década.** Con un ligero aumento en los últimos años, el importe medio en España en 2020 (455 kg per cápita) sigue estando por debajo de la media de la UE (505 kg per cápita) <sup>(28)</sup>.

Gráfico A7.1: **Tratamiento de residuos municipales**



Fuente: Eurostat.

**A pesar de los avances en la transición hacia una economía circular, la gestión de los residuos sigue siendo un reto importante para España, aunque existen importantes diferencias entre Comunidades Autónomas.**

<sup>(28)</sup> [Estadísticas | Eurostat \(europa.eu\)](https://estadisticas.europa.eu)

España es uno de los países que incumplió el objetivo de la UE de reciclar el 50 % de los residuos municipales para 2020 (la tasa global de reciclado fue del 36,4 %). La UE ha establecido objetivos aún más ambiciosos para la próxima década, entre ellos lograr el reciclado del 55 % de los residuos municipales de aquí a 2025. La cantidad de residuos vertidos, que sigue siendo considerable, impide avanzar más rápido en la implantación de la economía circular.

**Para el pretratamiento de residuos sólidos municipales no recogidos por separado, España utiliza de forma generalizada plantas de tratamiento mecánico-biológico (TBM).** Por lo que se refiere al tratamiento de residuos municipales en España, la única tendencia clara observada entre 2014 y 2019 es un ligero aumento de la generación de residuos municipales, así como un aumento moderado de la proporción y el tonelaje del volumen de residuos orgánicos compostados o transformados en digestato. De las 143 plantas de tratamiento biológico de España en 2019, 88 recibieron residuos sólidos urbanos, mientras que solo 55 instalaciones están equipadas para tratar biorresiduos recogidos selectivamente. El 74 % de los residuos sólidos municipales vertidos en España se trata de desechos del tratamiento mecánico-biológico, la clasificación de envases y el tratamiento de biorresiduos; y el 26 % restante son residuos sólidos urbanos que se depositan directamente en vertederos sin ningún tratamiento previo (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021). En resumen, se requieren esfuerzos significativos para aumentar

la prevención, la minimización, la clasificación, la reutilización y el reciclado de residuos, desviando así los residuos de los vertederos o incineradores.

**El Plan de Recuperación y Resiliencia incluye medidas para promover la economía circular y mejorar la gestión de residuos.** La futura Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (Ley 7/2022, de 8 de abril de 2022), prevista en el plan de recuperación y resiliencia, representa un esfuerzo significativo para abordar los retos de fragmentación detectados en la gestión de residuos. Introduce en la legislación nacional un régimen fiscal armonizado para la eliminación de residuos (vertederos e incineración) en todas las regiones, así como la recogida selectiva obligatoria de biorresiduos. También revisa el marco general para la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor. Además, prevé que las autorizaciones concedidas por las regiones a los productores para los sistemas de gestión colectiva de residuos tengan validez nacional y trata de mejorar la recogida de datos mediante la creación de un registro nacional para hacer un seguimiento de la producción y la gestión de los residuos.

**Las políticas de gestión de residuos requieren la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.** La gestión de residuos es una competencia regional, pero la recogida y el tratamiento de residuos se llevan a cabo a nivel local (ya sea por un único municipio o por grupos de ellos conjuntamente). El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR) establece la estructura y el contenido de los

Cuadro A7.1: Indicadores seleccionados de eficiencia en el uso de los recursos

SUBÁMBITO POLÍTICO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	UE27	Año más reciente UE 27
<b>Circularidad</b>								
Productividad de los recursos [estándar de poder adquisitivo (EPA) por kilogramo]	2,8	3,0	3,1	2,9	3,1	2,8	2,2	2020
Intensidad del consumo de materiales (kg/EUR)	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	2020
Índice de uso circular de materiales (%)	7,5	8,2	8,8	9,0	9,6	11,2	12,8	2020
Huella material (toneladas per cápita)	9,4	9,2	9,6	10,3	9,8	-	14,6	2019
<b>Residuos</b>								
Generación de residuos (kg per cápita)	-	2.774	-	2.945	-	-	5.234	2018
Depósito en vertederos (% del total de residuos tratados)	-	53,6	-	48,2	-	-	38,5	2018
Porcentaje de reciclado (% de residuos municipales)	30,0	33,9	36,1	34,8	38,0	36,4	47,8	2020
Residuos peligrosos (% de residuos municipales)	-	2,5	-	2,3	-	-	4,3	2018
<b>Competitividad</b>								
Valor añadido bruto del sector de bienes y servicios medioambientales (% del PIB)	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,5	2,3	2019
Inversión privada en la economía circular (% del PIB)	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	2018

Fuente: Eurostat

planes regionales de gestión de residuos y amplía la responsabilidad de alcanzar los objetivos de reciclado a las regiones, que también se ha incluido en la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. Existe un organismo de cooperación técnica entre las autoridades públicas, el Comité de Coordinación en materia de Residuos. El objetivo de este Comité es formular recomendaciones, realizar estudios, informes y directrices, como órgano de coordinación entre administraciones y de colaboración y cooperación técnica. Además, los mecanismos existentes para evitar la fragmentación normativa deberían ayudar a evitar interpretaciones diferentes que den lugar a resultados diferentes en España. En el marco del Instrumento de Apoyo Técnico de la UE, España financiará una iniciativa para apoyar la aplicación de sistemas mejorados de recogida y tratamiento de reciclado a nivel municipal (anexo 3).

**El Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) supervisa el progreso digital de los Estados miembros de la UE.** Los ámbitos del capital humano, la conectividad digital, la integración de las tecnologías digitales por parte de las empresas y los servicios públicos digitales reflejan los cuatro puntos cardinales de la Década Digital <sup>(29)</sup>. El presente anexo describe el rendimiento de España en relación con el índice DESI. El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de España dedica el 28,2 % de la inversión total al sector digital (19 600 millones EUR) <sup>(30)</sup>. El PRR se centra especialmente en promover la digitalización de las empresas, especialmente de las pymes (a las que se destina el 25 % del presupuesto total para el ámbito digital), reforzar las competencias digitales de la población española (22 %), mejorar la conectividad digital en todo el país (15 %), mejorar la digitalización de los servicios públicos (28 %), y apoyar la investigación y el desarrollo (I+D) relacionado con el ámbito digital, así como la implantación de las tecnologías digitales (10 %).

**El principal reto para España en la dimensión del capital humano del índice DESI es la falta de especialistas en TIC.** España presenta un buen desempeño en capacidades digitales básicas y un desempeño medio en mujeres especialistas en TIC, pero presenta resultados inferiores a la media de la UE en el indicador de especialistas en TIC. La escasez de especialistas en TIC es un factor limitante de la productividad, especialmente para las pymes y las microempresas, y un reto clave para España. El PRR incluye importantes inversiones en capacidades digitales que contribuirán a mejorar el rendimiento de España en este ámbito.

**España es uno de los países de la UE con mejores resultados en materia de conectividad digital.** España obtiene resultados especialmente buenos en la cobertura de la red fija de muy alta capacidad (VHCN), pero, hasta ahora, solo ha alcanzado un rendimiento medio en la cobertura 5G, debido principalmente a algunos retrasos en la subasta de todas las bandas pioneras de la 5G. A su vez, se espera un rápido aumento de la cobertura 5G tras la subasta de la

banda de 700 MHz terminada en julio de 2021 y con la banda de 26 GHz que se subastará a finales de 2022, así como todas las medidas previstas en el PRR.

**El bajo grado de digitalización de las pymes también es un reto clave para España.** Aunque la tasa de pymes con al menos un nivel básico de intensidad digital es superior a la media de la UE, las empresas españolas están rezagadas en la integración de tecnologías avanzadas como la nube o los macrodatos. Esta brecha, combinada con la falta de especialistas en TIC, dificulta que las pymes, en particular las microempresas, atraigan talento y se beneficien de la economía digital. Se espera que las inversiones incluidas en el PRR aumenten la proporción de empresas con un nivel básico de intensidad digital y fomenten la adopción de tecnologías digitales avanzadas.

**España muestra un rendimiento satisfactorio en los servicios públicos digitales.** España ocupa uno de los primeros puestos de la UE en servicios públicos digitales y sigue actualizando su infraestructura y sus servicios, también a través del PRR, para responder a la rápida evolución de la tecnología y a las necesidades de los ciudadanos.

<sup>(29)</sup> Comunicación «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital», COM(2021) 118 final.

<sup>(30)</sup> La parte de la asignación financiera que contribuye a los objetivos digitales se ha calculado utilizando el anexo VII del Reglamento del MRR.

Cuadro A8.1: Indicadores clave del Índice de la Economía y la Sociedad digitales

	España			UE	Mejor resultado UE
	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2022	DESI 2022
<b>Capital humano</b>					
<b>Al menos capacidades digitales básicas</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>64%</b>	<b>54%</b>	<b>79%</b>
% de personas			2021	2021	2021
<b>Especialistas en TIC</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,5%</b>	<b>8,0%</b>
(% personas empleadas de 15 a 74 años)	2019	2020	2021	2021	2021
<b>Mujeres especialistas en TIC</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>28%</b>
% de especialistas en TIC	2019	2020	2021	2021	2021
<b>Conectividad</b>					
<b>Cobertura de la red fija de muy alta capacidad (VHCN)</b>	<b>89%</b>	<b>92%</b>	<b>94%</b>	<b>70%</b>	<b>100%</b>
% de hogares	2019	2020	2021	2021	2021
<b>Cobertura 5G (*)</b>	<b>ND</b>	<b>13%</b>	<b>59%</b>	<b>66%</b>	<b>99,7%</b>
% de zonas pobladas		2020	2021	2021	2021
<b>Integración de la tecnología digital</b>					
<b>Pymes con nivel al menos básico de intensidad digital</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>60%</b>	<b>55%</b>	<b>86%</b>
% de pymes			2021	2021	2021
<b>Macrodatos</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>14%</b>	<b>31%</b>
% de empresas	2018	2020	2020	2020	2020
<b>Nube</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>27%</b>	<b>34%</b>	<b>69%</b>
% de empresas			2021	2021	2021
<b>Inteligencia artificial</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>24%</b>
% de empresas			2021	2021	2021
<b>Servicios públicos digitales</b>					
<b>Servicios públicos digitales para los ciudadanos</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>87</b>	<b>75</b>	<b>100</b>
Puntuación (0 a 100)			2021	2021	2021
<b>Servicios públicos digitales para las empresas</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>94</b>	<b>82</b>	<b>100</b>
Puntuación (0 a 100)			2021	2021	2021

(\*) El indicador de cobertura 5G no mide la experiencia de los usuarios, que puede verse afectada por diversos factores, como el tipo de dispositivo utilizado, las condiciones medioambientales, el número de usuarios concurrentes y la capacidad de la red. La cobertura 5G se refiere al porcentaje de zonas pobladas notificado por los operadores y las autoridades nacionales de reglamentación.

**Fuente:** Índice de la Economía y la Sociedad Digitales

**El presente anexo ofrece una visión general del desempeño del sistema español de investigación e innovación.** España presenta un rendimiento moderado en innovación, según la edición de 2021 del cuadro europeo de indicadores de la innovación <sup>(31)</sup>, y su rendimiento sigue estando por debajo de la media de la UE. El sector de la innovación adolece de una inversión insuficiente en I+D. La intensidad total de I+D alcanzó el 1,41 % en 2020, todavía muy por debajo de la media de la UE.

**La inversión en I+D es baja y está estancada, tanto la pública como, especialmente, la privada, lo que ha impedido a España mejorar su desempeño en materia de investigación e innovación (I+i), que sigue siendo moderado, a pesar de algunas bolsas de excelencia en investigación.** El porcentaje de publicaciones científicas del país entre el 10 % de las publicaciones científicas más citadas en todo el mundo se sitúa por debajo de la media de la UE y se ha mantenido estancado desde 2010 (9,24 % en 2018 frente al 9,3 % en 2010). La intensidad privada de I+D sigue siendo comparativamente baja, con un valor cercano a la mitad de la media de la UE y, como consecuencia de ello, el rendimiento global del sistema de investigación e innovación medido por las patentes también se ha mantenido muy por debajo de la media de la UE, impidiendo cualquier aumento del ritmo de la transformación tecnológica de España. El Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España aumentará considerablemente las inversiones en I+D e innovación y contribuirá a subsanar las persistentes lagunas en la inversión privada y pública en I+D.

**La competitividad futura de España y las transiciones ecológica y digital dependen de su capacidad para transformar los esfuerzos de inversión sostenidos en crecimiento económico a través de la innovación empresarial y la mejora de la circulación del conocimiento.** A pesar de algunas medidas de apoyo a la inversión privada en I+D, la combinación de políticas no parece producir los resultados esperados, ya que la I+D empresarial sigue siendo limitada. Esto, unido a la falta de incentivos suficientes y de estructuras de gobernanza eficaces, ha dado lugar a la debilidad de los vínculos entre los ámbitos empresarial y científico, y a una modesta proporción del empleo concentrado en empresas innovadoras, lo que ha obstaculizado la transformación económica de España hacia sectores de mayor productividad.

**España tiene previsto hacer frente a este reto mediante reformas puntuales de su Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación y con inversiones específicas.** Sin embargo, España podría seguir mejorando y fomentando la cooperación entre universidades, organizaciones de investigación y empresas aplicando las recientes recomendaciones de la hoja de ruta de la OCDE y la CE sobre transferencia de conocimientos. La hoja de ruta señala medidas específicas para promover y apoyar la innovación empresarial, como el aumento de la financiación institucional vinculada a las actividades de transferencia de conocimientos, la creación de organismos intermediarios eficaces y la introducción de iniciativas más eficaces en la base de la escala de la innovación <sup>(32)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2021, perfil de país: España  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45936/attachment/s/1/translations/en/renditions/native>

---

<sup>(32)</sup> Hoja de ruta y documento de orientación «Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España», (2021)  
<https://community.oecd.org/community/cstp/roadmap-innovates>

Cuadro A9.1: Indicadores clave de investigación, desarrollo e innovación

España	2010	2015	2018	2019	2020	Crecimiento	Media
						anual compuesto 2010-20	UE
<b>Indicadores clave</b>							
Intensidad I+D (GBID en % del PIB)	1,36	1,22	1,24	1,25	1,41	0,3	2,32
Gasto público en I+D como % del PIB	0,66	0,58	0,54	0,55	0,62	-0,6	0,78
Gasto de las empresas en I+D (GPID) como % del PIB	0,7	0,64	0,7	0,7	0,78	1,1	1,53
<b>Calidad del sistema de I+D</b>							
Publicaciones científicas del país entre el 10 % más citado en todo el mundo como porcentaje del total de publicaciones del país	9,3	9,2	9,24	:	:	-0,1	9,9
Solicitudes de patentes de PCT por mil millones de PIB (en EPA)	1,7	1,6	1,4	:	:	-2,3	3,5
<b>Cooperación entre universidades y empresas</b>							
Publicaciones científicas conjuntas público-privadas en % del total de publicaciones	5,6	6,3	6,7	6,6	6,4	1,5	9,05
Gasto público en I+D financiado por empresas (nacionales) en % del PIB	0,05	0,034	0,032	0,035	:	-3,8	0,054
<b>Capital humano y disponibilidad de capacidades</b>							
Nuevos titulados en ingeniería científica por miles de habitantes de 25 a 34 años	11,1	15,9	15,8	15,3	:	2,5	16,3
<b>Apoyo público al gasto de las empresas en I+D (BERD)</b>							
Apoyo total del sector público al BERD en % del PIB	0,156	0,116	0,117	:	:	-3,6	0,196
Incentivos fiscales a la I+D: ingresos perdidos en % del PIB	0,027	0,029	0,026	:	:	-0,4	0,1
<b>Innovación ecológica</b>							
Porcentaje de patentes relacionadas con el medio ambiente del total de solicitudes de patentes presentadas en el marco del PCT (%)	15,9	13,3	9,9	:	:	-5,7	12,8
<b>Financiación para innovación y renovación económica</b>							
Capital de riesgo (estadísticas de mercado) en % del PIB	0,021	0,028	0,044	0,046	0,054	9,7	0,054
Empleo en empresas de rápido crecimiento en el 50 % de sectores más innovadores	3,2	4,8	6,2	6,1	:	7,4	5,5

Datos: Eurostat, OCDE, DG JRC, Science-Metrix (base de datos Scopus y base de datos estadística de patentes de la OEP), Invest Europe.

**Fuente:** DG Investigación e Innovación — Estrategia Común de I+i y Servicio de Prospectiva — Unidad del economista jefe

**El aumento de la productividad es un motor esencial de la prosperidad económica, el bienestar y la convergencia a largo plazo**<sup>(33)</sup>.

Una importante fuente de productividad para la economía de la UE es un mercado único que funcione con fluidez, en el que se garantice una competencia leal y efectiva y un entorno propicio a las empresas y en el que las pequeñas y medianas empresas (pymes) puedan desenvolverse e innovar sin dificultades. Las empresas y el sector industrial, que dependen en gran medida de la existencia de cadenas de suministro sólidas, se enfrentan a cuellos de botella que repercuten negativamente en los niveles de productividad, el empleo, el volumen de negocios y las tasas de entrada y salida. Estos factores pueden afectar a la capacidad de los Estados miembros para obtener los resultados que se esperan de la transformación industrial ecológica y digital de Europa.

**La productividad laboral en España ha ido disminuyendo constantemente desde 2010**<sup>(34)</sup> **y actualmente representa el 90 % de la media de la UE.**

La productividad laboral en España es anticíclica<sup>(35)</sup> —rasgo que la diferencia de la mayor parte de las economías desarrolladas—, lo que se debe principalmente a deficiencias estructurales en el funcionamiento del mercado laboral. La productividad de las pymes españolas, medida como la ratio entre el valor añadido y el empleo, fue de 31 100 EUR, por debajo de la media de la UE, de 40 000 EUR<sup>(36)</sup>. El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de España incluye medidas para potenciar la productividad en ámbitos como el mercado laboral, la I+D, la formación profesional, las capacidades y la digitalización de las pymes, así como la mejora de la legislación y de la coordinación entre los distintos niveles de la Administración.

**España está bien integrada en el mercado único, pero existe cierto margen para introducir nuevas mejoras en la regulación.**

A pesar de las recientes reformas, determinadas profesiones [ingeniero de caminos, canales y puertos (*civil engineer*), arquitecto y guía turístico] están sujetas, conforme se ha podido observar en

el pasado, a restricciones reguladoras más severas que la media de la UE<sup>(37)</sup>. El Plan de Recuperación y Resiliencia ha incluido medidas para mejorar esta regulación. La próxima Ley de creación y crecimiento de empresas, que se inscribe en el Plan de Recuperación y Resiliencia y cuya aprobación definitiva está prevista para el cuarto trimestre de 2022, tiene por objeto mejorar el marco regulador de las empresas, eliminar los obstáculos que impiden el acceso a ciertas actividades económicas y su ejercicio, y modificar la Ley de unidad de mercado, que es un instrumento clave para mejorar la regulación en España y cuya plena aplicación ha sido objeto de recomendaciones específicas por país en los últimos años. Se espera que otras reformas incluidas en el PRR, como la modificación de la Ley de abogados y procuradores, despejen obstáculos en determinadas profesiones.

**Las empresas españolas se han visto gravemente afectadas por la crisis de la COVID-19.**

Se trata de una situación que ha acarreado un aumento del número de empresas vulnerables<sup>(38)</sup>. El número de quiebras también podría aumentar significativamente a partir del 30 de junio de 2022, fecha en que concluye la moratoria concursal vigente. Está prevista para el segundo trimestre de 2022, como parte del Plan de Recuperación y Resiliencia, una reforma de la Ley Concursal. La tasa de morosidad en España es similar a la media de la UE (45 %) y está disminuyendo. Se espera que la futura Ley de creación y crecimiento de empresas incluya una reforma que fomente los pagos anticipados en las operaciones comerciales con el fin de reducir los plazos medios de pago en dichas operaciones. También está prevista, para el cuarto trimestre de 2022, una nueva Ley de empresas emergentes que propicie su creación y su crecimiento. España no se halla en una situación crítica en lo que respecta al acceso a la financiación (ni a los préstamos ni al capital)<sup>(39)</sup>. No obstante, una de las medidas incluidas en el PRR reforzará la Compañía Española de Reafianzamiento SME S.A. (CERSA) con la finalidad de prestar a las pymes apoyo en forma de garantías financieras, comerciales y técnicas.

<sup>(33)</sup> [Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible](#)

<sup>(34)</sup> [Estadísticas | Eurostat \(europa.eu\)](#)

<sup>(35)</sup> [Banco de España](#)

<sup>(36)</sup> [Ficha informativa sobre las pymes en España en 2021](#)

<sup>(37)</sup> [Comunicación de la Comisión Europea sobre la reforma de la regulación de los servicios profesionales \(COM\(2016\) 820 final\)](#)

<sup>(38)</sup> [Banco de España](#)

<sup>(39)</sup> [SAFE](#)

España se ha visto afectada por las recientes perturbaciones de la cadena de suministro mundial, lo que refleja en cierta medida una fuerte dependencia respecto del comercio exterior a la UE. La ratio entre el comercio interior de la UE y el comercio exterior a la UE pone de manifiesto que España (1,35) tiene una dependencia respecto de este último superior a la media de la UE (1,59). Las empresas españolas han notificado una escasez de los materiales y la mano de obra necesarios para su actividad, principalmente en la industria manufacturera y, concretamente, en los sectores automovilístico, químico, farmacéutico y textil. El sector turístico, que antes de la crisis representaba el 12,4 % del PIB, supuso solamente el 5,5 % del PIB en 2020 debido a la crisis, aunque este porcentaje repuntó significativamente en 2021.

Cuadro A10.1: Indicadores clave del mercado único y de la industria

SUBÁMBITO POLÍTICO	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN	2021	2020	2019	2018	2017	Tasas de crecimiento	Media de la EU-27*
<b>INDICADORES PRINCIPALES</b>									
Estructura económica	Valor añadido por fuente (nacional)	VA que depende de los insumos intermedios nacionales, % [fuente: OCDE (TiVA), 2018]				75,72			<b>62,6%</b>
	Valor añadido por fuente (UE)	VA importado del resto de la UE, % [fuente: OCDE (TiVA), 2018]				11,22			<b>19,7%</b>
	Valor añadido por fuente (fuera de la UE)	% VA importado del resto del mundo, % [fuente: OCDE (TiVA), 2018]				13,1			<b>17,6%</b>
Competitividad en costes	Precio de la energía para el productor (industria)	Índice (2015 = 100) [fuente: Eurostat, sts_inppd_a]	129,5	90,6	104,5	106,3	98,4	<b>31,6%</b>	<b>127,3</b>
<b>RESILIENCIA</b>									
Escasez/interrupción de las cadenas de suministro	Escasez de materiales según datos de la encuesta	Media (en todos los sectores) de empresas que afrontan restricciones, % [fuente: ECFIN CBS]	14	5	5	3	5	<b>180%</b>	<b>26%</b>
	Escasez de mano de obra utilizando datos de las encuestas	Media (en todos los sectores) de empresas que afrontan restricciones, % [fuente: ECFIN CBS]	3	4	3	6	2	<b>50%</b>	<b>14%</b>
	Precios de producción sectoriales	Media (todos los sectores), 2021 en comparación con 2020 y 2019, índice [fuente: Eurostat]						<b>5,6%</b>	<b>5,4%</b>
Dependencia estratégica	Concentración en materias primas seleccionadas	Concentración de importaciones una cesta de materias primas fundamentales, índice [fuente: COMEXT]	0,16	0,14	0,15	0,16	0,18	<b>-11%</b>	<b>17%</b>
	Capacidad instalada de electricidad renovable	Cuota de electricidad renovable en la capacidad total, % [fuente: Eurostat, nrg_infand c]		57,80	54,60	51,50	51,20	<b>13%</b>	<b>47,8%</b>
Dinámica de inversión	Inversiones privadas netas	Variación del stock de capital privado, neta de amortización, en % del PIB [fuente: AMECO]		3	5,1	4,5	3,8	<b>-21,1%</b>	<b>2,6%</b>
	Inversiones públicas netas	Variación del stock de capital público, neta de amortización, en % del PIB [fuente: AMECO]		-0,1	-0,3	-0,3	-0,4	<b>-75%</b>	<b>0,4%</b>

(Continúa en la página siguiente)

MERCADO ÚNICO									
Integración en el mercado único	Comercio dentro de la UE	Ratio del comercio interior de la UE con respecto al comercio exterior de la UE, índice [fuente: AMECO]	1,52	1,43	1,33	1,32	1,35	<b>13%</b>	<b>1,59</b>
	Indicador del efecto restrictivo reglamentario	Efecto restrictivo del acceso a profesiones reguladas y su ejercicio (profesiones con efecto restrictivo superior a la mediana) de las 7 profesiones analizadas en SWD (2021) 185 [fuente: SWD (2021)185; SWD(2016)436 final]	2				2	<b>0%</b>	<b>3,37</b>
	Decisiones de reconocimiento sin compensación	Profesionales cualificados en otro EM de la UE que solicitan reconocimiento al EM de acogida, % del total de decisiones adoptadas por el EM de acogida [fuente: base de datos de profesiones reguladas]				79,4			<b>45%</b>
Cumplimiento - Cooperación con la CE y los EM	Transposición - general	5 subindicadores, suma de puntuaciones [fuente: Cuadro de indicadores del mercado único]		Inferior a la media					
	Infracciones - general	4 subindicadores, suma de puntuaciones [fuente: Cuadro de indicadores del mercado único]		Inferior a la media					
Protección de la inversión	Confianza en la protección de las inversiones	Empresas que confían en que su inversión está protegida por la legislación y los tribunales de los Estados miembros si hay problemas, % del total de empresas encuestadas [fuente: Flash Eurobarómetro 504]	42						<b>56%</b>
ENTORNO EMPRESARIAL — PYMES									
Demografía empresarial	Quiebras	Índice (2015 = 100) [fuente: Eurostat, sts_rb_a]		84,4	91	83,8	82,7	<b>2,1%</b>	<b>70,1</b>
	Registros de empresas	Índice (2015 = 100) [fuente: Eurostat, sts_rb_a]		83,8	99,7	100,9	100,5	<b>-16,6 %</b>	<b>105,6</b>
	Retrasos en los pagos	Porcentaje de pymes que han sufrido retrasos en los pagos en los últimos 6 meses, % [fuente: SAFE]	33,9	40,6	40,3	n.d.	n.d.	<b>-16%</b>	<b>45%</b>
Acceso a la financiación	Índice de acceso a la financiación del FEI — Préstamo	Compuesto: financiación exterior de las PYME en los últimos 6 meses, índice de 0 a 1 (cuanto más alto, mejor) [fuente: Índice de acceso a la financiación de las Pymes del FEI]		0,96	0,88	0,78	0,74	<b>30,1%</b>	<b>0,56</b>
	Índice de acceso a la financiación del FEI — Capital	Compuesto: capital riesgo/PIB, OPI/PIB, PYME que utilizan acciones, índice de 0 a 1 (cuanto más alto, mejor) [fuente: Índice de acceso a la financiación de las Pymes del FEI]		0,12	0,11	0,15	0,34	<b>-66,1%</b>	<b>0,18</b>
	% de préstamos rechazados o denegados	Pymes cuyas solicitudes de préstamos bancarios fueron denegadas o rechazadas, % [fuente: SAFE]	8	4,1	6	6,9	5,4	<b>48,4%</b>	<b>12,4%</b>
Contratación pública	Pymes contratistas	Contratistas que son pymes, % del total [fuente: Cuadro de indicadores del mercado único]		43	39	39	30	<b>43,3%</b>	<b>63%</b>
	PYME licitantes	Ofertas de pymes, % del total [fuente: Cuadro de indicadores del mercado único]		53	51	44	57	<b>-7%</b>	<b>70,8%</b>

(\*) Cifras más recientes disponibles

Fuente: Véase en el cuadro anterior la fuente respectiva de cada indicador en la columna «Descripción».

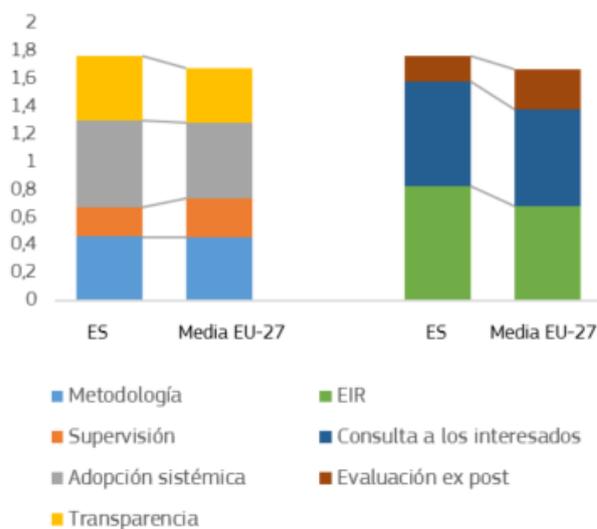
**La existencia de una buena capacidad administrativa favorece la prosperidad económica, el progreso social y la equidad.**

Las Administraciones públicas, a todos los niveles, responden ante las crisis, garantizan la prestación de servicios públicos y contribuyen a aumentar la resiliencia para el desarrollo sostenible de la economía de la UE.

**De forma global, la eficacia de la Administración pública en España es inferior a la media de la UE y ha ido disminuyendo desde 2017<sup>(40)</sup>.**

Aunque España ha avanzado en la digitalización de su Administración pública y en la prestación de servicios digitales (con una puntuación de 78,8 en la escala de referencia de la administración electrónica, frente a una media de 73 en la UE), la calidad de la legislación se ve debilitada por la fragmentación de la normativa, la limitada evaluación *ex-post* de las políticas (Gráfico A11.1) y el frecuente recurso a procedimientos legislativos de urgencia. Las reformas proyectadas en el Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) español tienen por objeto mejorar la evaluación de las políticas y el gasto públicos mediante la creación de una Oficina Nacional de Evaluación. Otras medidas se destinarán a superar las persistentes dificultades de coordinación entre los distintos niveles de la Administración y a conseguir que los esfuerzos de reforma sean más eficaces.

Gráfico A11.1: Resultados según los indicadores de formulación de políticas basados en datos contrastados



EIR: evaluación del impacto regulatorio

Fuente: OCDE (indicadores iREG)

**Ciertas características de la gestión de las finanzas públicas españolas merecen atención.**

España dispone de un marco fiscal legal relativamente sólido (del que forman parte las reglas fiscales numéricas y el marco presupuestario a medio plazo). A pesar de los resultados que refleja el indicador de contratación pública del mercado único, la evolución de España en los últimos tres años ha sido positiva (Gráfico A11.2). España creó la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y la Oficina Nacional de Evaluación. El Plan de Recuperación y Resiliencia se propone seguir reforzando la contratación pública. Con ese fin, incluye un hito que consiste en culminar la aplicación de la reforma de la contratación pública prevista en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Esa reforma pretende: i) conseguir que la Oficina Nacional de Evaluación funcione a pleno rendimiento y ii) adoptar la estrategia nacional de contratación pública, pendiente desde hace bastante tiempo. Además, se adoptarán medidas para impulsar la contratación y la comunicación de datos por vía electrónica a todos los niveles de la Administración.

<sup>(40)</sup> Worldwide Governance Indicators (Indicadores mundiales de buen gobierno), 2020

Gráfico A11.2: **Resultados del indicador de contratación pública del mercado único**



Los indicadores de competencia y transparencia tienen una ponderación triple, mientras que los indicadores de eficiencia y calidad tienen ponderaciones sencillas. Todos los demás indicadores reciben una ponderación de 1/3 en el Cuadro de indicadores del mercado único (indicador compuesto).

**Fuente:** Datos del cuadro de indicadores del mercado único de 2020

### **El sistema judicial tiene ante sí retos de eficiencia.**

En particular, los plazos de resolución de los asuntos civiles y mercantiles ante el Tribunal Supremo siguen siendo muy dilatados (888 días en 2020, frente a 681 días en 2018). El Gobierno está adoptando un conjunto de iniciativas legislativas destinadas a mejorar la eficiencia del sistema judicial. La calidad del sistema judicial es, en términos generales, buena. El Parlamento ha adoptado una nueva ley que refuerza el régimen de asistencia jurídica gratuita; además, se está aumentando la inversión en la digitalización de la justicia. Se han abierto nuevos juzgados y tribunales en respuesta a la pandemia de COVID-19, pero el bajo número de jueces por habitante supone un reto. Por lo que se refiere a la independencia judicial, no se han notificado deficiencias sistémicas <sup>(41)</sup>.

### **La evolución demográfica afecta también al sector público.**

El mantenimiento de la capacidad administrativa podría resultar problemático debido a la gran proporción de funcionarios que tienen más de 55 años (se espera que el 56,3 % del personal de la Administración central se jubile de aquí a 2030) y al elevado número de contratos temporales. El PRR afronta estos riesgos con

<sup>(41)</sup> Para un análisis más detallado del funcionamiento del sistema judicial en España, véase el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022 (de próxima publicación) y el capítulo sobre España del Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2022 (de próxima publicación).

medidas de mejora de la contratación y de reducción de la proporción de trabajadores temporales en el sector público.

Cuadro A11.1: **Indicadores de la Administración pública**

ES	Indicador (1)	2017	2018	2019	2020	2021	EU-27
<b>Administración electrónica</b>							
1	Porcentaje de personas que utilizaron internet en el último año para interactuar con administraciones públicas (%)	62,0	65,0	63,0	67,0	73,0	70,8
2	2021: puntuación de referencia de administración electrónica (2)	nd	nd	nd	nd	78,8	70,9
<b>Gobierno abierto e instituciones presupuestarias independientes</b>							
3	Índice de desarrollo de los datos abiertos 2021	nd	nd	nd	nd	94,7	81,1
4	Índice de alcance de las instituciones fiscales	68,9	68,9	68,9	68,9	nd	56,8
<b>Nivel de estudios completos, aprendizaje de adultos, paridad de género y envejecimiento</b>							
5	Porcentaje de empleados de la administración pública con educación terciaria, niveles 5-8 (3)	55,0	54,8	57,2	57,8	58,2	55,3
6	Tasa de participación de los empleados de la administración pública en el aprendizaje de adultos (3)	14,3	15,5	15,4	14,6	20,6	18,6
7	Paridad de género en los puestos superiores de la función (4)	42,6	21,6	17,6	14,2	13,8	21,8
8	Porcentaje de trabajadores del sector público entre 55 y 74 años (3)	25,0	25,4	27,5	30,3	31,1	21,3
<b>Gestión de las finanzas públicas</b>							
9	Índice del marco presupuestario a medio plazo	0,92	0,92	0,92	0,92	nd	0,72
10	Solidez del índice de normas fiscales	1,9	2,0	2,0	2,0	nd	1,5
11	Indicador compuesto de contratación pública	-9,0	-8,7	-8,7	-8,7	nd	-0,7
<b>Elaboración de políticas basada en datos</b>							
12	Índice de prácticas de política y gobernanza regulatorias en materia de participación de las partes interesadas, evaluación del impacto de la regulación (EIR) y evaluación ex post de la legislación	1,61	na	na	1,76	nd	1,7

\*(1) Los valores elevados indican un buen rendimiento, salvo en el caso de los indicadores n.º 7 y n.º 8.

(2) Mide la centralidad de los usuarios (incluidos los de los servicios transfronterizos) y la transparencia de los servicios públicos digitales, así como la existencia de facilitadores clave para la prestación de dichos servicios.

(3) Interrupción de la serie en 2021.

(4) Definido como el valor absoluto de la diferencia entre la proporción de hombres y la de mujeres en altos cargos de la Administración pública.»

**Fuente:** Encuesta sobre el uso de las TIC, Eurostat (# 1); Informe de evaluación comparativa de la administración electrónica (# 2); Informe de madurez de los datos abiertos (# 3); Base de datos de gobernanza fiscal (# 4, 9, 10); Encuesta de población activa, Eurostat (# 5, 6, 8), Instituto Europeo de la Igualdad de Género (# 7), indicador compuesto sobre contratación pública del Cuadro de indicadores del mercado único (# 11); Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE (# 12).

## ANEXO 12: DESAFÍOS EN MATERIA DE EMPLEO, CAPACIDADES Y POLÍTICAS SOCIALES EN RELACIÓN CON EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

**El Pilar europeo de derechos sociales es una brújula que orienta la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en la Unión Europea.** La aplicación de sus veinte principios sobre igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social, respaldada por los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, intensificará la ambición de la UE hacia la transición digital, ecológica y justa. El presente anexo ofrece una visión general de los avances de España hacia la consecución de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales.

**El impacto inicial de la crisis de la COVID-19 puso de manifiesto los retos estructurales del mercado laboral español, especialmente en lo que respecta al desempleo juvenil.** Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) amortiguaron el impacto de la crisis sanitaria en el empleo. Tras la evolución positiva registrada en 2021, las tasas de desempleo y empleo volvieron a sus niveles anteriores a la pandemia en el cuarto trimestre de 2021. Sin embargo, los jóvenes tienen la mayor tasa de desempleo de la UE y sufren las consecuencias de la importante segmentación del mercado laboral (en España, en enero de 2022, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de contratos, casi uno de cada cuatro contratos y prácticamente el 85 % de los recientemente firmados eran de duración determinada; estas cifras eran del 67 % y el 88 %, respectivamente, entre los jóvenes). La precariedad laboral dificulta el acceso a una vivienda asequible, especialmente a los jóvenes de las zonas urbanas. Como parte de su Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR), España aprobó dos grandes reformas laborales destinadas a reducir la contratación temporal tanto en el sector público como en el privado, en particular simplificando la tipología de contratos y aumentando las sanciones y los controles. Asimismo, la reforma del mercado laboral aprobada en diciembre de 2021 ha modificado los contratos de formación de los trabajadores jóvenes.

**El desempleo de larga duración sigue estando muy por encima de la media de la UE.** Para hacer frente a este problema, el Plan de

Recuperación y Resiliencia contempla reformas que aumenten la eficacia de las políticas activas de empleo, refuercen la capacidad de los servicios públicos centrales de empleo y garanticen la prestación de servicios personalizados, integrados y coordinados, teniendo en cuenta las disparidades autonómicas. Además, el Fondo Social Europeo (FSE) está ya apoyando diversas medidas destinadas a reforzar la provisión de políticas activas del mercado de trabajo, centrándose en los jóvenes y los desempleados de larga duración. Es fundamental que España haga frente a estos retos a fin de poder contribuir a la consecución del objetivo principal de la UE para 2030 en materia de empleo.

Cuadro A12.1: Cuadro de indicadores sociales

Cuadro de indicadores sociales (ESPAÑA)		
Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo	Jóvenes que abandonan prematuramente la educación o la formación (% población 18-24 años) (2021)	13,3
	Nivel de capacidades digitales de las personas (% población 16-74 años) (2021)	64,0
	Jóvenes nínis (% total población 15-29 años) (2021)	15,2
	Brecha de género en el empleo (puntos porcentuales) (2021)	10,6
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20) (2020)	5,8
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales equitativas	Tasa de empleo (% población 20-64 años) (2021)	67,7
	Tasa de desempleo (% población 15-74 años) (2021)	14,8
	Desempleo de larga duración (% población 15-74 años) (2021)	6,2
	Creclimiento de la RBDH per cápita (2008 = 100) (2020)	93,8
Protección e inclusión sociales	En riesgo de pobreza o exclusión social (en %) (2020)	27,0
	Niños en riesgo de pobreza o exclusión social (en %) (2020)	31,8
	Efectos de las prestaciones sociales (distintas de las pensiones) sobre la reducción de la pobreza (% reducción del personas en riesgo) (2020)	23,4
	Brecha en el empleo de personas con discapacidad (ratio) (2020)	21,6
	Sobrecoste de la vivienda (% población) (2020)	8,2
	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales (% menores de 3 años) (2020)	45,5
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas (% población 16+) (2020)	0,4
<div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: small;"> <span>Situación crítica</span> <span>Debe vigilarse</span> <span>Mal pero mejorando</span> <span>Bien, pero debe vigilarse</span> <span>En la media</span> <span>Mejor que la media</span> <span>Mejores resultados</span> </div>		

Actualizado el 29 de abril de 2022. Los Estados miembros se clasifican en el cuadro de indicadores sociales con arreglo a una metodología estadística acordada con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Esa metodología examina conjuntamente los niveles y los cambios de los indicadores en comparación con las medias respectivas de la UE y clasifica a los Estados miembros en siete categorías. Para más detalles sobre la metodología, consúltese el Informe conjunto sobre el empleo de 2022. Debido a los cambios introducidos en la definición del nivel de capacidades digitales personales en 2021, para la evaluación de este indicador solo se han utilizado, excepcionalmente, los niveles; «Ninis»: jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni se forman; RBDH: renta bruta disponible de los hogares.

**Fuente:** Eurostat.

**A pesar de algunas mejoras recientes, la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación y el número de adultos poco cualificados siguen siendo muy elevados.** Esta situación dificulta la transición desde la escuela hacia el trabajo, exacerba el desempleo juvenil y alimenta la polarización de las capacidades (véase el anexo 13). El porcentaje de adultos (entre 25 y 64 años) participantes en actividades de aprendizaje en las últimas cuatro semanas había ido en aumento en los últimos años hasta alcanzar el 14,4 % en 2021 (frente al 10,8 % en la UE).<sup>(42)</sup>

<sup>(42)</sup> La participación en la formación de adultos aumentó en España del 9,4 % en 2016 al 11 % en 2020. Los datos de

Sin embargo, se mantiene en niveles bajos entre las personas poco cualificadas (5,2 %). Es fundamental que España haga frente a estos retos en cuanto a la educación y el aprendizaje de los adultos si desea poder contribuir a la consecución del objetivo principal de la UE en materia de empleo para 2030. La aplicación, por parte de España, de su sistema modernizado de educación y formación profesional y de su Plan nacional de capacidades digitales puede contribuir al desarrollo de las competencias pertinentes para el trabajo.

**En un contexto de desigualdades de renta preexistentes y de altos riesgos de pobreza y exclusión social, la crisis de la COVID-19 agravó los problemas de cohesión social.** El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo uno de los más altos de la UE (27 % en 2020 frente a 21,9 % en la UE), especialmente en el caso de los niños (31,8 % en 2020 frente a 24,2 % en la UE). Los indicadores adelantados de Eurostat sobre la tasa de riesgo de pobreza para el ejercicio de 2020 apuntan a un aumento, también en el caso de los niños. Otros grupos en especial situación de riesgo son los migrantes y las personas con discapacidad. El gasto social se orienta más bien hacia las generaciones de mayor edad, y las transferencias sociales (ejercicio de 2019), excluidas las pensiones, tienen escaso efecto en la reducción de la pobreza infantil <sup>(43)</sup>. La ayuda a la renta de los menores en España (una de las más bajas de la UE) se apoya en gran medida en la reducción de la carga fiscal, lo que supone una ventaja limitada para las familias de bajos ingresos. En este contexto, el nuevo complemento a la infancia para las familias de renta baja tiene el potencial de mejorar la ayuda a estos hogares. Se espera que

2021 no pueden compararse plenamente con los de años anteriores, debido a la ruptura de la serie producida por la nueva metodología para la Encuesta de Población Activa de la UE, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_Labour\\_Force\\_Survey\\_-\\_new\\_methodology\\_from\\_2021\\_onwards#Main\\_changes\\_introduced\\_in\\_2021](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_Labour_Force_Survey_-_new_methodology_from_2021_onwards#Main_changes_introduced_in_2021).

<sup>(43)</sup> Habida cuenta de que se basan en el ejercicio de 2019, las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida de 2020 no reflejan plenamente el efecto de las medidas adoptadas en ese último año para hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19, como las transferencias sociales a través de ERTE o la introducción del régimen nacional de ingresos mínimos para la reducción de la pobreza. No obstante, los indicadores de privación material reflejan ya el efecto de esas medidas.

la nueva Ley de Familias contemplada en el Plan de Recuperación y Resiliencia refuerce aún más la ayuda material a los menores en situaciones vulnerables y se complete con una revisión del apoyo a las familias a través del sistema impositivo. España invertirá al menos 527 millones EUR del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) en aplicar la Garantía Infantil Europea para ayudar a los niños en riesgo de pobreza o exclusión social. La ayuda al desempleo está actualmente fragmentada en múltiples regímenes, lo que disminuye tanto su cobertura como su eficacia. Los trabajadores temporales, en particular, tienen un acceso efectivo limitado a la cobertura permanente debido a las estrictas condiciones de admisibilidad.

**Cuando desarrolle todo su potencial, el nuevo régimen nacional de ingresos mínimos y el nuevo complemento a la infancia pueden aliviar la pobreza.** Sin embargo, la cobertura del régimen nacional de ingresos mínimos sigue siendo incompleta <sup>(44)</sup>. Las Comunidades Autónomas no han introducido grandes cambios para suplementarlo y complementarlo con sus propios regímenes. Las necesidades de atención médica no satisfechas declaradas fueron relativamente bajas, pero la pandemia interrumpió el acceso de numerosos pacientes a la asistencia no relacionada con la COVID-19. Se registran importantes disparidades de una Comunidad Autónoma a otra en lo que respecta a la inversión en atención primaria y en el sistema sanitario en general. De forma global, hay margen para reforzar las medidas de política social de manera que España contribuya a alcanzar el objetivo principal de la UE para 2030 en materia de reducción de la pobreza.

---

<sup>(44)</sup> Según las simulaciones realizadas por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, basadas en el modelo EUROMOD/EU-SILC, en 2021 solo recibió esta ayuda un porcentaje cercano al 28 % de sus beneficiarios potenciales.

**El presente anexo describe los principales retos para el sistema de educación y formación español ante los objetivos a escala de la UE que se incluyen en el marco estratégico para el Espacio Europeo de Educación y otros indicadores contextuales, tomando como base el análisis del Monitor de la Educación y la Formación de 2021.** El sistema de educación y formación español se enfrenta a retos de calidad y equidad que podrían agravarse como consecuencia de la pandemia. España está bastante rezagada con respecto a la media de la UE y a los objetivos a escala de la UE en lo que respecta a la tasa de abandono escolar prematuro.

**Los planes para garantizar el acceso universal a la educación infantil y la atención a la primera infancia deben centrarse en la equidad y la calidad.** Las políticas educativas españolas se dirigen cada vez más a mejorar el acceso a la educación de los niños que viven en zonas con mayor riesgo de pobreza y exclusión social, así como en zonas rurales. El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) incluye la creación de 65 000 plazas públicas gratuitas de educación infantil y atención a la primera infancia. Para 2021, se ha acordado con las Comunidades Autónomas la distribución de 200 millones EUR. Para evaluar mejor la calidad de la oferta de educación infantil y atención a la primera infancia (entre 0 y 3 años), se requiere un conjunto fiable de indicadores estándar, también a nivel autonómico <sup>(45)</sup>.

**La tasa de abandono prematuro de la educación y la formación sigue disminuyendo, especialmente entre los hombres jóvenes.** Según datos nacionales<sup>(46)</sup>, en 2021 alcanzó su nivel más bajo (13,3 %) desde que se dispone de esa cifra. Entre las mujeres, esa tasa sigue siendo mucho más baja (9,7 %) que entre los hombres (16,7 %) y su disminución a lo largo del tiempo ha sido más pronunciada. El 78,8 % de la población de entre 20 y 24 años ha adquirido un nivel de educación secundaria (CINE 3) o superior, porcentaje que todavía sigue por debajo de la

media de la UE (84,3 % en 2020). Además, el 70 % de los alumnos abandonan la educación o formación profesional básica (EFP) sin terminarla. El PRR invierte importes considerables en programas de lucha contra el abandono escolar prematuro.

**Se observa un alto nivel de segregación en la educación primaria.** Los informes TIMSS y PISA indican que España tiene uno de los niveles más altos de segregación en la escuela primaria de la UE <sup>(47)</sup>. No obstante, esta cifra se ajusta a la media de la UE cuando se refiere a los centros de enseñanza secundaria. Las preferencias de los progenitores, el hogar de procedencia, las condiciones socioeconómicas, el transporte y los servicios ofrecidos por las escuelas determinan la elección de centro. El nivel de segregación difiere significativamente de una Comunidad Autónoma a otra.

**El objetivo de la reforma curricular es reforzar un modelo de enseñanza basado en las competencias.** Esta reforma, contemplada en la nueva Ley de Educación, afectará a la educación infantil, primaria y secundaria. Incluirá directrices metodológicas para la enseñanza y el aprendizaje a partir de un currículo basado en competencias. La reforma hará, además, un mayor hincapié en las competencias digitales, la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía. Por último, incluirá la preparación de material de apoyo, didáctico y de orientación, así como la formación de docentes (como mínimo 4 000 profesionales). Está previsto implantar los nuevos currículos en el curso 2022-2023.

**Las capacidades ecológicas se fomentarán mediante el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad 2021-2025 (PAEAS).** El programa de trabajo anual del PAEAS para 2022 <sup>(48)</sup> se aprobó en diciembre de 2021. Incluye directrices sobre la forma de integrar la educación para el desarrollo sostenible en las metodologías pedagógicas; de identificar nuevas competencias relacionadas con el desarrollo sostenible en todos los sectores profesionales, y de crear nuevos grados de EFP sobre conservación

<sup>(45)</sup> <https://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/en/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2021/394/394-8.html>

<sup>(46)</sup> <https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2022/01/20220128-abandonoeducativo.html>

<sup>(47)</sup> <https://dobetter.esade.edu/es/segregacion-escolar-esadeecpol>

<sup>(48)</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/plan-accion-educacion-ambiental/programa-trabajo-2022-paeas\\_tcm30-534147.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/plan-accion-educacion-ambiental/programa-trabajo-2022-paeas_tcm30-534147.pdf)

y restauración del medio ambiente y actualizar los vigentes; invita a presentar proyectos de innovación en materia de educación sostenible; de formación sobre desarrollo sostenible del profesorado; y de seminarios sobre educación para el desarrollo sostenible (dirigidos a todos los ciudadanos).

**Está en curso de preparación una reforma de la profesión docente.** Los reglamentos en los que se basan los programas de formación inicial del profesorado (tanto de grado como de máster) deben adaptarse a la reciente reforma de la legislación educativa, así como a las competencias esenciales, las nuevas metodologías de enseñanza y la educación digital. La reforma establece, además, un acceso más selectivo a la formación del profesorado.

Cuadro A13.1: **Objetivos a escala de la UE y otros indicadores contextuales en el marco estratégico para el Espacio Europeo de Educación**

Indicador		Objetivo	España	EU-27	España	EU-27	
<b>Participación en la educación infantil (3+ años)</b>		<b>96%</b>	<b>96,8%</b>	<b>91,9%</b>	<b>97,3%</b> <sup>2019</sup>	<b>92,8%</b> <sup>2019</sup>	
<b>Niños de 15 años con malos resultados en:</b>	<b>Lectura</b>	<b>&lt; 15%</b>	<b>16,2%</b>	<b>20,4%</b>	<b>23,2%</b> <sup>2018</sup>	<b>22,5%</b> <sup>2018</sup>	
	<b>Matemáticas</b>	<b>&lt; 15%</b>	<b>22,2%</b>	<b>22,2%</b>	<b>24,7%</b> <sup>2018</sup>	<b>22,9%</b> <sup>2018</sup>	
	<b>Ciencias</b>	<b>&lt; 15%</b>	<b>18,3%</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,3%</b> <sup>2018</sup>	<b>22,3%</b> <sup>2018</sup>	
<b>Abandonos prematuros de la educación o la formación (18-24 años)</b>	<b>Total</b>	<b>&lt; 9%</b>	<b>20,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>13,3%</b>	<b>9,7%</b>	
	<i>Por género</i>	<i>Hombres</i>		24,0%	12,5%	16,7%	11,4%
		<i>Mujeres</i>		15,8%	9,4%	9,7%	7,9%
	<i>Por grado de urbanización</i>	<i>Ciudades</i>		17,0%	9,6%	11,5%	8,7%
		<i>Zonas rurales</i>		24,6%	12,2%	15,5%	10,0%
		<i>Nativos</i>		17,5%	10,0%	11,3%	8,5%
	<i>Por país de nacimiento</i>	<i>Nacidos en la UE</i>		37,2%	20,7%	28,5%	21,4%
		<i>Nacidos fuera de la UE</i>		32,4%	23,4%	22,0%	21,6%
<b>Titulados en educación terciaria (25-34 años)</b>	<b>Total</b>	<b>45%</b>	<b>41,0%</b>	<b>36,5%</b>	<b>48,7%</b>	<b>41,2%</b>	
	<i>Por género</i>	<i>Hombres</i>		34,9%	31,2%	43,1%	35,7%
		<i>Mujeres</i>		47,0%	41,8%	54,4%	46,8%
	<i>Por grado de urbanización</i>	<i>Ciudades</i>		47,3%	46,2%	54,2%	51,4%
		<i>Zonas rurales</i>		31,9%	26,9%	40,9%	29,6%
		<i>Nativos</i>		45,7%	37,7%	54,0%	42,1%
	<i>Por país de nacimiento</i>	<i>Nacidos en la UE</i>		28,0%	32,7%	38,5%	40,7%
		<i>Nacidos fuera de la UE</i>		20,2%	27,0%	30,1%	34,7%
<b>Porcentaje de docentes (niveles CINE 1-3) de 50 años o más</b>			<b>35,2%</b>	<b>38,3%</b>	<b>35,5%</b> <sup>2019</sup>	<b>38,9%</b> <sup>2019</sup>	

La media de la UE en cuanto a rendimiento en competencia lectora de PISA para 2018 no incluye a España; Todavía no se dispone de datos sobre los objetivos restantes a escala de la UE con arreglo al marco estratégico del Espacio Europeo de Educación, referentes al bajo rendimiento en capacidades digitales, la exposición de los graduados de EFP al aprendizaje en el trabajo y la participación de los adultos en el aprendizaje.

**Fuente:** Eurostat (UOE, LPA) OCDE (PISA).

**La próxima reforma de la educación superior ha sido objeto de un intenso debate. La reforma proyectada con arreglo al PRR español ha sido objeto de consultas con las partes interesadas y está prevista para 2023.**

aumentando, pero se mantiene en ambos casos por debajo de la media de la UE (véase el anexo 7).

**Las opciones de estudio en la educación superior no están bien adaptadas a las necesidades del mercado laboral.** El nivel de titulación en educación terciaria se encuentra entre los más elevados de la UE y sigue aumentando, especialmente entre las mujeres. A pesar de ello, la tasa de empleo de los recién graduados en estudios terciarios es en España inferior a la media de la UE. Además, el número de titulados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) está disminuyendo desde 2015, también en el caso de las mujeres. La proporción de especialistas en tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en la mano de obra, incluidas las mujeres, está

**Factor especialmente pertinente a la luz de la actual pandemia de COVID-19, la resiliencia de la asistencia sanitaria es un requisito previo para una economía y una sociedad sostenibles.** En el presente anexo se ofrece una instantánea del sector sanitario en España.

**La esperanza de vida en España es superior a la media de la UE, a pesar de una disminución de más de 19 meses debida a la pandemia de COVID-19.** El 17 de abril de 2022 se habían notificado 2,19 muertes de COVID-19 acumuladas por cada 1 000 habitantes y 248 casos confirmados de COVID-19 acumulados por cada 1 000 habitantes. España tiene unos resultados comparativamente buenos en cuanto a la evitación de muertes por causas tratables. Las cardiopatías isquémicas, los accidentes cerebrovasculares y el cáncer siguen siendo las principales causas de muerte.

Gráfico A14.1: **Esperanza de vida al nacer, años**



Fuente: Eurostat.

Cuadro A14.1: **Indicadores clave de salud**

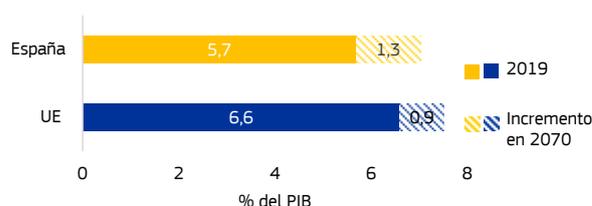
	2016	2017	2018	2019	2020	Media UE (año más reciente)
Mortalidad tratable por cada 100 000 habitantes (mortalidad evitable mediante una asistencia sanitaria de calidad óptima)	66,8	65,5	64,6	62,6		92,1 (2017)
Mortalidad por cáncer por cada 100 000 habitantes	229,8	226,6	221,9	218,3		252,5 (2017)
Gasto corriente en sanidad, % del PIB	9,0	9,0	9,0	9,1		9,9 (2019)
Participación pública en el gasto en sanidad, % del gasto corriente en sanidad	71,6	70,5	70,3	70,6		79,5 (2018)
Gasto en prevención, % del gasto corriente en sanidad	2,1	2,1	2,1	2,1		2,8 (2018)
Camas en cuidados intensivos por cada 100 000 habitantes	246,9	249,6	249,4	247,5		387,4 (2019)
Médicos por cada 1 000 habitantes *	3,8	3,9	4,0	4,4		3,8 (2018)
Enfermeros por cada 1 000 habitantes *	5,5	5,7	5,9	5,9		8,2 (2018)
Consumo de antibacterianos para uso sistémico en la comunidad, dosis diaria definida por cada 1 000 habitantes al día **	25,6	25,0	24,6	23,3	18,3	14,5 (2020)

Notas: Los datos sobre densidad de médicos se refieren a los médicos que ejercen la medicina, excepto en FI, EL, PT (médicos que están facultados para ejercerla) y SK (médicos profesionalmente activos en general). Los datos sobre densidad de enfermeras se refieren a las enfermeras que ejercen la enfermería (imputación del año 2014 en el caso de FI), excepto en IE, FR, PT, SK (enfermeras profesionalmente activas en general) y EL (solo enfermeras que trabajan en hospitales). Más información: [https://ec.europa.eu/health/state-health-eu/country-health-profiles\\_en](https://ec.europa.eu/health/state-health-eu/country-health-profiles_en)

Fuente: Base de datos de Eurostat, excepto: \* Base de datos de Eurostat y OCDE, \*\* ECDC.

**En 2019, el gasto sanitario en relación con el PIB se situó en España por debajo de la media de la UE.** El gasto per cápita en atención ambulatoria es inferior a la media de la UE, mientras que el gasto en medicamentos ambulatorios es superior a la media de la UE. Actualmente se destinan esfuerzos a racionalizar el uso de los medicamentos, incluidos los antimicrobianos. La participación pública en el gasto sanitario es comparativamente baja (70,6 % en 2019). Se prevé que el gasto público en sanidad aumente en 1,3 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2070 (frente a 0,9 puntos porcentuales en la UE), lo que plantea problemas de sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Gráfico A14.2: **Aumento previsto del gasto público en asistencia sanitaria a lo largo del período 2019-2070**



(Hipótesis de referencia)

Fuente: Comisión Europea/CPE (2021).

**España sufre una escasez de personal sanitario y una distribución desigual de este.** El número de enfermeras es bajo, situación que afecta negativamente a la atención primaria. Las condiciones de trabajo siguen siendo difíciles, con

un recurso cada vez mayor a los contratos temporales (el 41,9 % del total de trabajadores sanitarios en 2020, frente al 28,5 % en 2012), fenómeno que desde el inicio de la pandemia se ha debido principalmente a los regímenes especiales de contratación aplicados para responder al aumento de la demanda. España tiene un número de camas de hospital bajo que se ha mantenido estable durante una década. La pandemia de COVID-19 ha ejercido una fuerte presión sobre el número de camas de las unidades de cuidados intensivos y agudos.

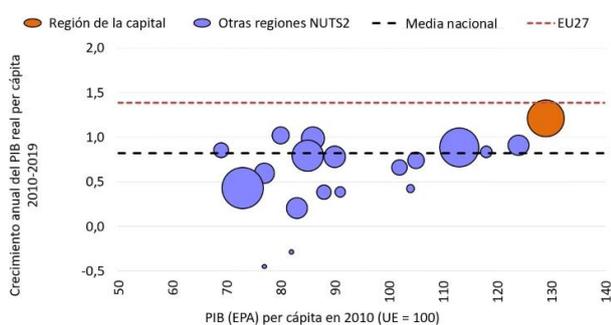
**Mediante su Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR), España proyecta invertir 1 700 millones EUR (el 2,5 % del total correspondiente al PRR) en asistencia sanitaria.** Esas inversiones permitirán renovar los equipos hospitalarios, reforzar la infraestructura sanitaria digital, mejorar la sanidad pública y el sistema de preparación frente a las crisis, las capacidades, la prevención y las políticas farmacéuticas (uso racional de medicamentos, productos farmacéuticos innovadores). El PERTE para la Salud de Vanguardia, con una inversión pública y privada global prevista de 1 500 millones EUR, abarcará todo un conjunto de acciones para la transformación del Sistema Nacional de Salud. Además, el PRR incluye ciertos mecanismos para reducir la temporalidad en el empleo de los trabajadores sanitarios y mejorar la equidad del sistema sanitario.

### La dimensión regional es un factor importante a la hora de evaluar la evolución económica y social de los Estados miembros.

Tener en cuenta esa dimensión permite responder con políticas bien calibradas y certeras que fomenten la cohesión y garanticen un desarrollo económico sostenible y resiliente en todas las regiones. Las disparidades entre Comunidades Autónomas siguen siendo considerables en España, con una notable diferencia entre la capital y las CC.AA. septentrionales, por una parte, y las CC.AA. meridionales, por otra.

**En 2019, solo cuatro Comunidades Autónomas españolas tenían un PIB per cápita (en estándar de poder adquisitivo o EPA) superior a la media de la UE.** El PIB de Madrid equivalía al 124 % de la media de la UE, casi el doble que el de Extremadura y el de Andalucía <sup>(49)</sup>. Además, en los años comprendidos entre 2010 y 2019, las CC.AA. españolas han ido dibujando una trayectoria divergente en términos de PIB per cápita (Gráfico A15.1) <sup>(50)</sup>.

Gráfico A15.1: PIB per cápita (2010) y crecimiento del PIB (2010-2019) en España



(1) El tamaño de la burbuja corresponde al tamaño de la población, 2019

**Fuente:** Comisión Europea

### La productividad laboral presenta grandes variaciones de una Comunidad Autónoma española a otra.

En 2018, el valor añadido bruto por persona empleada era el más elevado en el País Vasco y en Madrid, con 112 % y 116 % de la media de la UE, respectivamente, pero se

mantenía por debajo del 90 % en Andalucía, Murcia y Extremadura. Al mismo tiempo, algunas de las CC.AA. con la tasa de productividad más baja (Canarias, Andalucía y Extremadura) registraron además el menor crecimiento de la productividad entre 2010 y 2019 (cerca del 0,5 %) <sup>(51)</sup>. En 2018, el gasto en I+D fue bajo, de un 1,24 % del PIB —cifra que se sitúa aproximadamente un punto porcentual por debajo de la media de la UE— y se concentró principalmente en unas pocas CC.AA..

### Los retos de la transición climática difieren considerablemente entre las distintas CC. AA. españolas, lo que exige grandes esfuerzos para mantener a España en una senda que permita alcanzar los objetivos climáticos de 2030.

La producción de energías renovables está muy concentrada en determinadas CC.AA.: prácticamente la mitad de la electricidad generada a partir de energías renovables se produce en Castilla y León, Galicia y Andalucía. Por otra parte, las emisiones de CO2 se concentran en CC.AA. con industria pesada que, probablemente, tendrán que adaptar sus procesos a la transición ecológica. España puede movilizar los 890 millones EUR que recibirá del Fondo de Transición Justa (FTJ) para hacer frente a las repercusiones socioeconómicas y medioambientales de la transición en las CC.AA. que han cerrado minas de carbón y centrales eléctricas en los últimos años (Gráfico A15.2). Además, persisten las desigualdades en materia de pobreza energética entre Comunidades Autónomas. Las CC.AA. menos desarrolladas y menos urbanizadas albergan las mayores proporciones de población en situación de pobreza energética.

<sup>(49)</sup> Medido con arreglo al coeficiente de variación ponderado por población.

<sup>(50)</sup> Las disparidades en cuanto al PIB per cápita en España se acentuaron después de que la crisis de 2008 golpeará a la economía europea, y no empezaron a disminuir hasta después de 2014, aunque siguen siendo mayores que en el período anterior a la crisis.

<sup>(51)</sup> Las últimas cifras disponibles de Eurostat sobre los niveles de productividad laboral datan del año 2018. Las tasas de crecimiento de la productividad laboral a nivel autonómico son estimadas por el CCI de la CE y abarcan hasta el año 2019 (Fuente: ARDECO)

Cuadro A15.1: España, indicadores seleccionados a nivel autonómico

Región NUTS 2	PIB per cápita (EPA)	Productividad [VAB (PPA) por persona empleada]	Crecimiento real de la productividad	Variación del PIB per cápita	Tasa de desempleo	Gasto en I + D	Personas en riesgo de pobreza o exclusión social	Índice de competitividad regional	Emisiones de CO <sub>2</sub> de los combustibles fósiles per cápita
	EU27=100, 2019	EU27=100, 2018	Variación media del % respecto del año anterior, 2010-2019	Variación media del % respecto del año anterior, 2010-2019	% de la población activa, 2020	% del PIB, 2018	% de personas, 2020	0-100, 2019	equivalente tCO <sub>2</sub> , 2018
Unión Europea	100	100	1,00	1,39	7,1	2,19	21,9(e)	57,3	7,2
España	91	101	0,77	0,82	15,5	1,24	27,0	43,6	6,10
Galicia	82	97	1,27	0,99	12,0	0,94	25,3	40,2	7,4
Principado de Asturias	80	98	0,45	0,38	14,1	0,81	27,2	43,2	21,6
Cantabria	84	101	0,81	0,39	12,1	0,85	24,3	47,4	8,7
País Vasco	118	116	0,97	0,91	9,5	2,01	13,6	63,6	6,1
Comunidad Foral de Navarra	111	109	0,83	0,84	10,1	1,70	12,3	51,9	6,3
La Rioja	97	104	0,22	0,42	10,8	0,82	20,0	41,0	4,2
Aragón	99	101	0,56	0,74	11,7	0,92	18,8	41,8	11,6
Comunidad de Madrid	124	112	0,93	1,21	12,5	1,70	21,2	70,8	3,0
Castilla y León	86	98	0,71	0,78	12,1	1,32	19,4	37,6	11,7
Castilla-La Mancha	72	95	0,89	0,60	17,7	0,53	30,7	30,2	11,2
Extremadura	67	89	0,50	0,85	21,8	0,61	38,0	19,0	6,3
Cataluña	107	108	0,79	0,89	12,6	1,54	23,3	53,5	4,2
Comunidad Valenciana	80	96	0,64	0,79	16,2	1,06	29,7	41,2	4,1
Illes Balears	97	106	1,08	0,66	16,1	0,40	20,0	37,3	11,1
Andalucía	68	89	0,48	0,43	22,3	0,92	36,9	27,2	4,9
Región de Murcia	75	85	0,82	1,02	16,2	0,96	30,2	31,1	6,8
Ciudad Autónoma de Ceuta	72	92	0,15	-0,29	24,5	0,06	38,8	17,6	3,3
Ciudad Autónoma de Melilla	66	88	-0,07	-0,45	23,6	0,07	41,1	6,7	2,4
Canarias	73	92	0,39	0,21	22,6	0,47	39,8	26,8	5,2

Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla: ejercicio de referencia del gasto en I+D: 2015.

Fuente: Eurostat, base de datos EDGAR.

Gráfico A15.2: Territorios más afectados por la transición climática en España

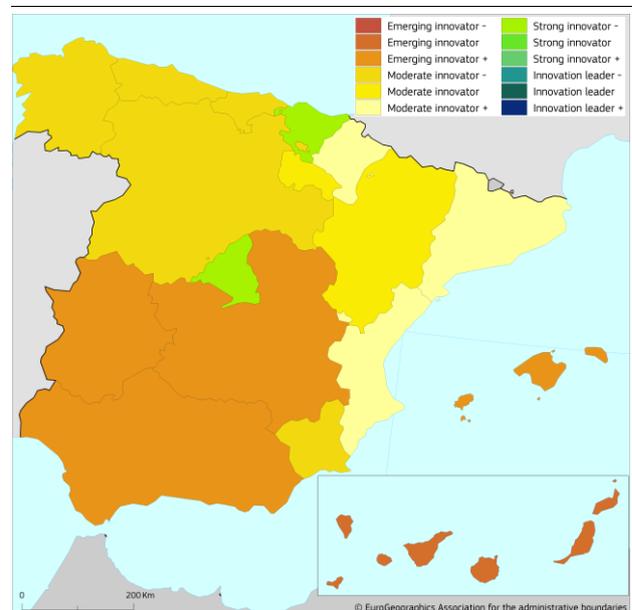


Fuente: Comisión Europea

**La innovación presenta asimetrías entre Comunidades Autónomas.** El rendimiento de España en materia de innovación aumentó un 13,4 % entre 2014 y 2021, pero sigue por debajo (96 %) de la media de la UE. Las tasas de innovación del País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña superan, todas ellas, el 110 % de la media de la UE, mientras que las de Castilla-La

Mancha, Extremadura y Canarias siguen siendo inferiores al 75 %.

Gráfico A15.3: Resultados en materia de innovación en España



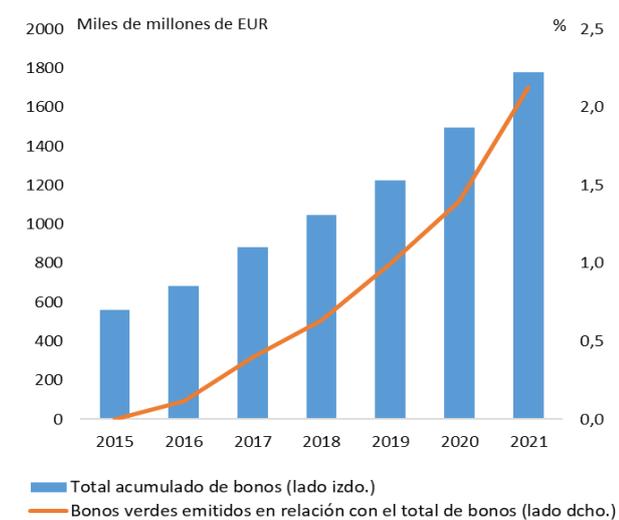
Fuente: Comisión Europea

**En 2020, la tasa de desempleo en España era superior a la media de la UE en todas las Comunidades Autónomas españolas; persisten, además, importantes disparidades en las condiciones del mercado laboral.** De forma global, la tasa de desempleo en España era



**El presente anexo ofrece una visión general de la evolución de los principales aspectos del sector financiero español.** A pesar de las mejoras en el ámbito de la financiación no bancaria, los bancos son en España los intermediarios financieros más importantes. El sector bancario en España es extenso y, en su mayoría, de propiedad nacional. Su nivel de concentración es significativo, ya que a finales de 2020 los cinco mayores bancos tenían una cuota del 66,4 % de los activos, porcentaje solo ligeramente inferior al de años anteriores. Debido al aumento de los depósitos, cuyo crecimiento superó el de los préstamos, la ratio préstamos/depósitos disminuyó hasta el 83,3 % en el tercer trimestre de 2021. La ratio de financiación del mercado, que oscila en torno al 40 % desde 2017, se situó en el 43 % a finales de 2020. Tras el sólido aumento de 2019 y 2020, la emisión de bonos verdes registró un marcado incremento en 2021.

Gráfico A16.1: Emisión de bonos verdes

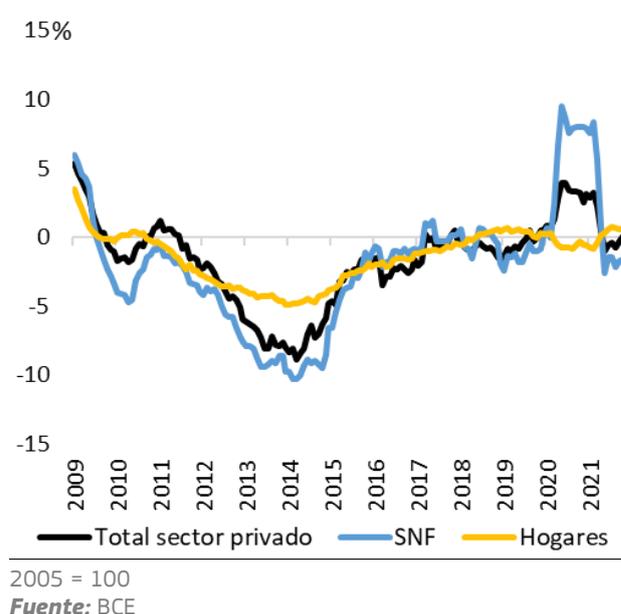


Fuente: Bloomberg

**El sector bancario ha logrado capear con éxito el período pandémico.** Respaldada por los beneficios no distribuidos, la ratio de solvencia aumentó hasta el 17,2 % en el tercer trimestre de 2021, porcentaje ligeramente superior al de 2020. No obstante, las reservas de capital de los bancos más grandes siguen siendo inferiores a las de otros países de la zona del euro, lo que se debe en parte al uso menos frecuente de modelos internos por parte de los bancos españoles. Las garantías públicas y las moratorias de préstamos han contribuido a mantener la calidad de los activos, y la ratio de préstamos dudosos disminuyó hasta el

2,9 % en el tercer trimestre de 2021. El aumento de los préstamos reestructurados y refinanciados ha de ser objeto de un detenido seguimiento, ya que el impacto total de la pandemia en la calidad de los activos aún no es plenamente visible. Tras el resultado negativo de 2020, la rentabilidad repuntó y el rendimiento de los recursos propios alcanzó el 11 % en el tercer trimestre de 2021. En 2021, los bancos mantuvieron una cómoda situación de liquidez a la que contribuyó también la abundante liquidez de los bancos centrales, que se situó en el 11,4 % del total de pasivos.

Gráfico A16.2: Evolución de la actividad crediticia



2005 = 100

Fuente: BCE

**La actividad crediticia se moderó considerablemente en 2021 y esa tendencia prosiguió en los primeros meses de 2022.** La desaceleración de la actividad crediticia en el año 2021 se debió principalmente a la atonía de los préstamos a las sociedades no financieras, provocada también por la gradual disminución de los préstamos respaldados por garantías estatales. En cambio, los préstamos a los hogares, respaldados tanto por los préstamos hipotecarios como por los préstamos al consumo, mostraron una mayor resiliencia en 2021 y en el primer trimestre de 2022.

Cuadro A16.1: **Indicadores de solvencia financiera**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Activos totales del sector bancario (% del PIB)	262,5	244,9	234,4	219,8	215,1	257,8	251,9
Cuota (activos totales) de los cinco mayores bancos (%)	60,2	61,8	63,7	68,5	67,4	66,4	-
Cuota (activos totales) de las entidades de crédito nacionales (%) <sup>1</sup>	94,7	96,1	95,5	95,3	95,2	95,0	94,9
Indicadores de solvencia financiera: <sup>1</sup>							
- préstamos dudosos (% del total de préstamos)	6,3	5,7	4,4	3,7	3,1	2,8	2,9
- coeficiente de adecuación del capital (%)	14,5	14,7	15,4	15,4	15,7	16,8	17,2
- rentabilidad de los recursos propios (%)	6,6	5,0	7,0	8,2	6,7	-3,5	11,0
Crecimiento del crédito de las SNF (% de variación interanual)	-	-	0,2	-1,9	0,0	7,9	0,8
Crecimiento del crédito de los hogares (% de variación interanual)	-	-	-0,5	0,4	0,2	-0,6	0,6
Ratio costes/ingresos (%) <sup>1</sup>	-50,7	-53,3	52,6	53,3	53,4	50,2	52,9
Ratio préstamos/depositos (%) <sup>1</sup>	91,7	92,5	89,3	90,6	92,6	85,5	83,3
Liquidez del banco central en % de los pasivos	6,1	6,9	7,9	7,9	6,1	10,9	11,4
Deuda del sector privado (% del PIB)	155,8	147,8	139,2	132,7	128,6	146,4	-
Diferencial del tipo de interés a largo plazo frente al Bund (puntos básicos)	123,9	130,3	123,8	102,5	91,3	88,6	72,1
Ratio de financiación del mercado (%)	36,3	38,1	40,9	42,1	43,6	43,0	-
Emisión de bonos verdes (miles de millones EUR)			2,8	3,2	7,4	8,6	17,4

(1) Últimos datos: Tercer trimestre de 2021

**Fuente:** BCE, Eurostat, Refinitiv.

**La matriz del procedimiento de desequilibrio macroeconómico presenta los principales elementos del examen exhaustivo realizado para España** de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, tal como se resume en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2022)631 <sup>(52)</sup>. Para los Estados miembros seleccionados en el Informe de 2022 sobre el Mecanismo de Alerta, presenta, respecto de cada fuente de desequilibrios y problemas de ajuste, las principales conclusiones relativas a la gravedad y la evolución de las dificultades detectadas, así como las políticas adoptadas para darles respuesta y las lagunas persistentes.

**España sigue expuesta a vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda externa e interna, tanto pública como privada, en un contexto de elevado desempleo.** Tras la conmoción inicial causada por la pandemia de COVID-19, los ratios de deuda externa y privada en relación con el PIB retomaron las tendencias a la baja observadas antes del inicio de la pandemia en 2021, favorecidas por el repunte del crecimiento del PIB. Los ratios de deuda privada siguen siendo más elevadas que en el período previo a la crisis de la COVID-19 (debido principalmente a que España se ha visto especialmente afectada por la pandemia) y se sitúan muy por encima de los valores de referencia prudenciales y basados en fundamentos. La posición de inversión internacional neta mejoró en 2021, alcanzando su nivel más alto desde 2005, aunque debe seguir mejorando debido a su importancia. Aunque se redujo en 2020 y 2021, la balanza por cuenta corriente ha registrado un superávit en los últimos años. La ratio deuda pública/PIB aumentó en 25 puntos porcentuales en 2020, hasta alcanzar el 120 %, para descender a continuación al 118,4 % del PIB en 2021, cifra todavía muy por encima de su nivel de 2019. Sin embargo, el plazo medio de vencimiento de la deuda se ha ampliado a más de ocho años, y la carga de intereses ha quedado fijada, durante un período considerable, en niveles

históricamente bajos. La tasa de desempleo empezó a disminuir de nuevo en 2021, pero la segmentación del mercado laboral y el desempleo juvenil siguen siendo elevados.

**Cara al futuro, se espera que los ratios de deuda externa e interna sigan mejorando moderadamente.** Los ratios de deuda del sector privado retomaron una senda decreciente en 2021. Los regímenes de garantías públicas y las moratorias de los préstamos han amortiguado el impacto de la pandemia sobre los prestatarios y los balances de los bancos, pues se ha logrado salvaguardar la calidad de los activos. La ratio de préstamos dudosos al sector empresarial había disminuido del 4,51 % a finales de diciembre de 2020 al 4,29 % en diciembre de 2021 <sup>(53)</sup>. Se prevé que la deuda pública disminuya gradualmente en vista de las importantes tasas de crecimiento del PIB nominal y de la significativa reducción del déficit prevista para los próximos años, tras los resultados presupuestarios obtenidos en 2021 que mejoran en 1,5 puntos porcentuales las previsiones del otoño de 2021. Sin embargo, predominan los riesgos a la baja en relación con estas perspectivas en un contexto de gran incertidumbre mundial, incluso en lo que respecta a la evolución de las condiciones monetarias, lo que podría afectar al proceso de saneamiento en curso. La mayor reducción de los pasivos exteriores requerirá el mantenimiento de superávits por cuenta corriente sostenidos y la adopción de medidas para reducir la dependencia respecto de las importaciones. La balanza por cuenta corriente se mantuvo en terreno positivo en el transcurso de 2021 (pasando del -0,4 % del PIB en el primer trimestre al 4,8 % en el cuarto trimestre), gracias a la recuperación de los ingresos procedentes del turismo, y se prevé que siga fortaleciéndose gradualmente en lo sucesivo. Se espera que en 2022 y 2023 la tasa de desempleo se mantenga por debajo de los niveles previos a la pandemia, respaldada por un mercado laboral más resiliente y por los efectos positivos de las reformas aprobadas a finales de 2021. Entre esas medidas se incluyen el mecanismo RED —un nuevo sistema de flexibilidad y estabilización del empleo— así como cambios en la legislación dirigidos a reducir el uso de contratos temporales en favor de tipos de contratos indefinidos.

<sup>(52)</sup> Comisión Europea (2022), DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN — Examen exhaustivo de España de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

<sup>(53)</sup> Datos del Banco Central de España

**Algunas iniciativas pueden resultar fundamentales para encauzar el proceso de avance del desapalancamiento en los sectores público y privado y mantener fuertes superávits por cuenta corriente que pueden reducir el volumen de pasivos exteriores.** Gracias a su carácter y su alcance transversales, el PRR puede dar un impulso significativo al esfuerzo por afrontar las vulnerabilidades macroeconómicas de España. Están en preparación medidas destinadas a facilitar la reestructuración preventiva de la deuda y a aliviar la deuda de las personas físicas, que contribuirán a facilitar el ajuste del volumen de deuda privada. Las medidas destinadas a mejorar la eficiencia, tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos, contribuirán a acelerar la trayectoria descendente de la deuda pública. Se están llevando a cabo reformas destinadas a reducir la fragmentación de la regulación (que afecta negativamente al crecimiento y a la productividad) y e impulsar la innovación por parte

de las empresas y las Comunidades Autónomas. Se espera que las reformas de las políticas activas del mercado de trabajo que está previsto aplicar a finales de 2022 potencien la productividad laboral mediante la reconversión y el perfeccionamiento profesionales de la mano de obra.

Por estos motivos y, desde un punto de vista más general, a partir de los resultados del examen exhaustivo de España realizado en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, según se resume en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión [(SWD (2022)631 final], **la Comisión ha considerado en su Comunicación «Semestre Europeo: paquete de primavera» [COM(2022)600 final] que España sigue experimentando desequilibrios macroeconómicos.**

Cuadro A17.1: Evaluación de la matriz de desequilibrios macroeconómicos

	Gravedad del reto	Evolución y perspectivas	Respuesta estratégica
	<b>Desequilibrios (tendencias insostenibles, vulnerabilidades y riesgos asociados)</b>		
<b>Posición exterior</b>	<p>España mantiene una posición de inversión internacional neta negativa, aunque en 2021 se recuperó hasta el 70 % del PIB, frente al 85,5 % del PIB en 2020. Si bien se trata de la posición más fuerte desde 2005, sigue estando por encima de los valores de referencia prudenciales y basados en fundamentos. La balanza por cuenta corriente ha registrado superávits en los últimos años, aunque se han reducido en el período 2020-2021 debido al impacto de la pandemia.</p>	<p>La reducción de la posición deudora neta exterior de España se interrumpió en el primer semestre de 2020, debido principalmente a la contracción del PIB, pero se reanudó en 2021. Se espera que el superávit por cuenta corriente aumente en los próximos años de forma consiguiente a la normalización gradual del turismo internacional que se inició en el segundo semestre de 2021. Junto con la recuperación del PIB, se espera que este factor contribuya a una PIIN decreciente.</p> <p>El fuerte deterioro de la cuota de mercado de exportación en 2020 y principios de 2021 refleja la dependencia de la economía española respecto del turismo. Se espera que la cuota de mercado de exportación repunte en los próximos años de forma consiguiente a la progresiva normalización de los viajes internacionales.</p>	<p>Una reducción decisiva del gran volumen de pasivos exteriores de España requiere mantener amplios superávits de la balanza por cuenta corriente durante un período prolongado. La combinación de reformas e inversiones prevista y en curso de ejecución en una serie de ámbitos, en aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia, puede aumentar significativamente la competitividad del sector empresarial y de exportación de España. Además, el Plan prevé también políticas destinadas a reducir la dependencia respecto de las importaciones de energía que también pueden contribuir a mejorar el equilibrio de la balanza por cuenta corriente. Cabe esperar nuevas mejoras de competitividad si la recuperación de la productividad del trabajo va acompañada de una moderación salarial y una desaceleración gradual de la inflación.</p>
<b>Deuda pública</b>	<p>Antes de 2020, la ratio deuda pública/PIB seguía una trayectoria descendente, situándose en el 95,5 % del PIB en 2019. Aumentó en torno a 26 puntos porcentuales en 2021, hasta el 120 % del PIB, debido al efecto combinado del amplio saldo negativo de las Administraciones públicas, la caída de la actividad económica y la inclusión de los pasivos del SAREB en el total de la deuda pública. En 2021, disminuyó ligeramente hasta el 118,4 %, cifra muy por encima de su nivel de 2019.</p> <p>Aunque España no parece enfrentarse a riesgos de sostenibilidad fiscal a corto plazo, persisten riesgos a medio plazo debidos al empeoramiento de las perspectivas de las finanzas públicas provocado por la pandemia y el elevado nivel de deuda pública. Sin embargo, los bajos pagos medios de los intereses de la deuda y la prolongación del vencimiento medio de la deuda pública en los últimos años atenúan las vulnerabilidades.</p>	<p>La caída del PIB y las medidas de respuesta del Gobierno a la crisis ocasionaron un marcado deterioro de las finanzas públicas en España, con un aumento del déficit público del 11 % en 2020. Este déficit se redujo al 6,9 % en 2021 y está previsto que siga disminuyendo en 2022 y 2023 (hasta el 4,9 % y el 4,4 %, respectivamente). El saldo estructural fue de -3,8 % en 2021 y está previsto que se mantenga en -3,5 % y -4,3 % en 2022 y 2023, respectivamente.</p> <p>Se prevé que la deuda pública siga disminuyendo hasta alcanzar el 115,1 % y el 113,7 % en 2022 y 2023, respectivamente.</p>	<p>La introducción de un sistema tributario más eficiente y la mejora de la calidad del gasto público — importantes realizaciones del PRR— pueden contribuir decisivamente a reducir el déficit estructural. Está en preparación un paquete en el ámbito de la fiscalidad que incluye medidas de lucha contra el fraude fiscal y una reforma tributaria de amplio alcance, cuya entrada en vigor está prevista para el primer trimestre de 2023. Se ha reforzado el marco de revisión del gasto y ya se han definido los temas para el ciclo de revisiones del gasto 2022-2026. Está previsto que a finales de 2022 ya se haya adoptado la Estrategia Nacional de Contratación Pública, diseñada para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de la contratación pública. La vuelta de la vinculación de las pensiones a la inflación aumentará el gasto en pensiones, lo que requerirá la introducción de medidas compensatorias que se adoptarán en 2022 con arreglo al Plan de Recuperación y Resiliencia a fin de mitigar los riesgos para la sostenibilidad fiscal a largo plazo.</p>
<b>Deuda privada</b>	<p>La deuda del sector privado se situó en el 140,9 % del PIB (en términos consolidados) en el tercer trimestre de 2021, lo que representa un aumento de 11,3 puntos porcentuales desde principios de 2020. La deuda de las sociedades no financieras representó el 81,1 % del PIB, y la deuda de los hogares, hasta el 59,8 % del PIB. Tanto las ratios de deuda de las sociedades no financieras como las de los hogares se sitúan por encima de los valores de referencia prudenciales y basados en fundamentos, lo que apunta a la persistencia de fuertes necesidades de desapalancamiento.</p>	<p>Tras el estallido de la crisis, la ratio deuda privada/PIB aumentó debido en gran medida a la considerable caída del PIB. La deuda de las empresas aumentó más que la deuda de los hogares. El volumen total de la deuda se ha ido reduciendo a ritmo moderado desde el primer trimestre de 2021, reflejando el repunte gradual de la actividad económica experimentado a lo largo del año. Los regímenes de garantías públicas y las moratorias de los préstamos han amortiguado el impacto de la pandemia sobre los prestatarios y los balances de los bancos. La ratio de préstamos dudosos al sector empresarial había disminuido del 4,51 % a finales de diciembre de 2020 al 4,29 % en diciembre de 2021. Los últimos datos de que se dispone apuntan a un posible deterioro del crédito en 2022, lo que requiere un seguimiento más atento.</p>	<p>Está en marcha una reforma integral destinada a modernizar el marco de insolvencia mediante una ley que está previsto entre en vigor en el segundo trimestre de 2022 y que incluye instrumentos adicionales destinados a facilitar la reestructuración preventiva de la deuda y el alivio de la carga de la deuda para las personas físicas. Además, para el cuarto trimestre de 2023 se habrá adoptado un conjunto de medidas de apoyo a las pymes en forma de garantías financieras a través de la CERSA. Esas medidas permitirán a las empresas acceder a la financiación a largo plazo y a las operaciones de capital circulante.</p>

## Problemas de ajuste

### Desempleo

Tras un constante descenso en los años previos a la pandemia, la tasa de desempleo siguió disminuyendo en 2021 merced a las medidas adoptadas a causa de la pandemia. Dicho esto, la tasa de desempleo es una de las más elevadas de Europa. El desempleo estructural entorpece el proceso de ajuste de la economía.

Los elevados niveles de segmentación del mercado laboral (empleo permanente frente a empleo temporal) han marcado la economía española a lo largo de la última década.

Se espera que la tasa de desempleo siga disminuyendo en 2022 y 2023 hasta situarse por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Sin embargo, seguirá siendo una de las más altas de la UE, especialmente entre los jóvenes (31 % en el cuarto trimestre de 2021).

Se espera que el uso de contratos temporales disminuya como consecuencia de los cambios legislativos adoptados en diciembre de 2021.

Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) fueron vitales para preservar el empleo durante la crisis de la COVID-19. Además, se adoptaron diversas medidas para proteger a los trabajadores autónomos mediante aplazamientos fiscales y prestaciones por suspensión de la actividad. Se espera que esta reforma, que propicia la transición a los contratos indefinidos, estabilice el empleo y contribuya a impulsar la productividad.

Para aumentar la resiliencia del mercado laboral, reducir la tasa de desempleo y potenciar la productividad laboral mediante medidas de reconversión y perfeccionamiento profesionales, es esencial aplicar con éxito el nuevo mecanismo RED, vigente desde marzo de 2022, y las próximas reformas de las políticas activas del mercado laboral.

---

**Fuente:** Comisión Europea

---

**El presente anexo ofrece una visión general, basada en indicadores, del sistema tributario español.** Incluye información sobre la estructura impositiva, es decir, los tipos de impuestos a partir de los cuales España obtiene la mayor parte de los ingresos, la carga fiscal de los trabajadores y la progresividad y el efecto redistributivo del sistema tributario. También proporciona información sobre la recaudación de los impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y sobre los riesgos que entrañan las actividades de planificación fiscal agresiva.

**Los ingresos fiscales de España son relativamente bajos en relación con el PIB, y el grueso de la contribución procede de la fiscalidad del trabajo.** En 2020, los ingresos fiscales de España expresados en porcentaje del PIB fueron considerablemente inferiores a la cifra agregada de la UE. La recaudación procedente de los impuestos sobre el trabajo en porcentaje del PIB también fue baja en términos comparativos, pero, habida cuenta del bajo nivel de los ingresos fiscales globales, la proporción de los impuestos sobre el trabajo dentro de los ingresos fiscales totales fue ligeramente superior a la cifra agregada de la UE. Sin embargo, la recaudación

procedente de los impuestos al consumo y de los impuestos medioambientales se situó significativamente por debajo de la cifra agregada de la UE, tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje de los impuestos totales. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre el capital se aproximaron en 2020 a la cifra agregada de la UE en porcentaje del PIB, pero resultaron relativamente elevados en porcentaje de los ingresos fiscales totales. Si bien los ingresos procedentes de los impuestos sobre los bienes inmuebles fueron relativamente elevados en porcentaje tanto del PIB como de los ingresos fiscales totales, los ingresos procedentes de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, que son menos perjudiciales para el crecimiento, se acercaron más a la cifra agregada de la UE.

**La carga fiscal sobre el trabajo en España es relativamente baja en toda la escala de distribución de renta.** En 2021, la cuña fiscal sobre el trabajo en España fue inferior a la media de la UE en diversos niveles de renta, por ejemplo, para las personas solteras con salario medio (100 %), así como para el nivel de ingresos del 67 % del salario medio. Fue considerablemente inferior para el nivel de ingresos del 50 %. Los

Cuadro A18.1: Indicadores de fiscalidad

		España					EU-27				
		2010	2018	2019	2020	2021	2010	2018	2019	2020	2021
<b>Estructura impositiva</b>	Impuestos totales (incluidas las cotizaciones sociales efectivas obligatorias) (% del PIB)	31,3	34,7	34,8	36,8		37,9	40,1	39,9	40,1	
	Impuestos sobre el trabajo (% del PIB)	16,6	16,8	17,5	19,8		20,0	20,7	20,7	21,5	
	Impuestos al consumo (% del PIB)	8,1	9,6	9,4	9,1		10,8	11,1	11,1	10,8	
	Impuestos sobre el capital (% del PIB)	6,6	8,4	7,8	7,9		7,1	8,2	8,1	7,9	
	Total de impuestos sobre la propiedad (% del PIB)	2,1	2,7	2,6	2,7		1,9	2,2	2,2	2,3	
	Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles (% del PIB)	1,0	1,2	1,1	1,2		1,1	1,2	1,2	1,2	
	Impuestos medioambientales en % del PIB	1,6	1,8	1,8	1,7		2,4	2,4	2,4	2,2	
<b>Progresividad y equidad</b>	Cuña fiscal al 50 % del salario medio (persona soltera) (*)	30,5	29,2	27,9	27,9	27,9	33,9	32,4	32,0	31,5	31,9
	Cuña fiscal al 100 % del salario medio (persona soltera) (*)	39,7	39,4	39,4	39,0	39,3	41,0	40,2	40,1	39,9	39,7
	Impuesto sobre sociedades - Tipos impositivos medios efectivos (1) (*)			23,3	23,3	23,3			19,8	19,5	19,3
	Diferencia en el coeficiente de GINI antes y después de los impuestos y transferencias sociales en efectivo (las pensiones están excluidas de las transferencias sociales)	7,2	7,2	7,1	6,9		8,4	7,9	7,4	8,3	
<b>Administración tributaria y cumplimiento de las obligaciones fiscales</b>	Impuestos pendientes de pago: Deuda tributaria total a fin de año (incluida la deuda considerada incobrable) / ingresos totales (en %) (*)		9,6	9,1				31,9	31,8		
	Brecha del IVA (% de la obligación fiscal total en concepto de IVA)		6,3	6,9				11,2	10,5		
<b>Riesgo de la actividad financiera</b>	Dividendos, intereses y cánones (pagados y recibidos) en porcentaje del PIB (%)		3,2	3,4	2,6			10,7	10,5		
	Flujos de IDE a través de EFE (Entidades con Fines Especiales), % de los flujos totales (entrada y salida)		5,5	6,8	6,0			47,8	46,2	36,7	

(1) Previsión del tipo impositivo efectivo (OCDE).

(\*) Media simple de EU-27 por no existir un valor agregado para EU-27.

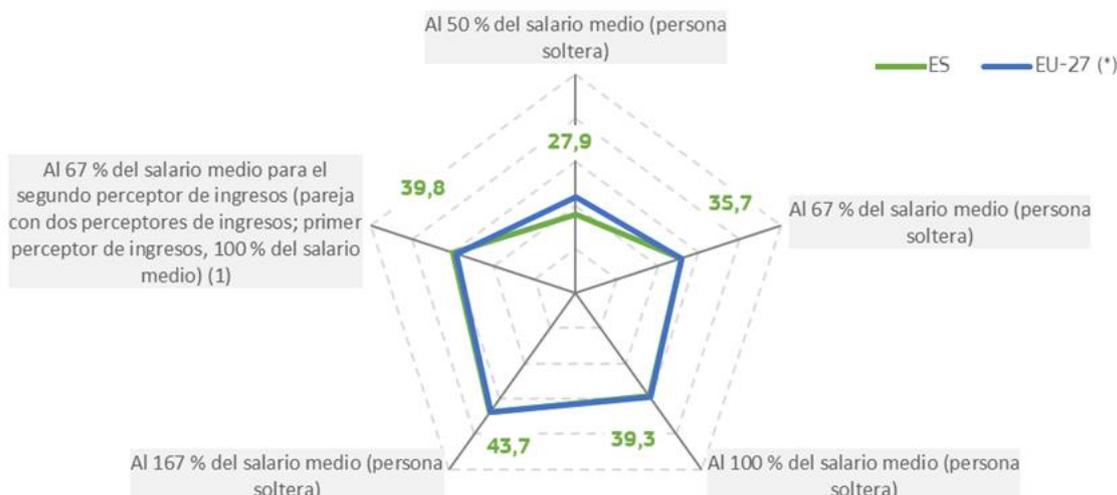
Para más datos sobre los ingresos fiscales, así como sobre la metodología aplicada, véase el informe de la Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, sobre tendencias impositivas en la Unión Europea: *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom*: Edición de 2021, Oficina de Publicaciones, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047> y la página web sobre datos fiscales

([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation_en)). Para más información sobre la brecha del IVA, véase el documento de la Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, *VAT gap in the EU: report 2021*, Oficina de Publicaciones, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/30877>

**Fuente:** Comisión Europea, OCDE

segundos perceptores de ingresos con un nivel salarial del 67 % del salario medio y cuyo cónyuge gana el salario medio también se enfrentan a una carga fiscal ligeramente superior a la media de la UE. Además, la diferencia entre su carga fiscal y la de las personas solteras con el mismo salario era ligeramente superior a la media de la UE. En 2020, el sistema fiscal y de prestaciones sociales contribuyó a reducir la desigualdad, medida con arreglo al coeficiente de GINI, en una proporción ligeramente inferior a la media de la UE.

## Cuña fiscal 2021 (%)



La cuña fiscal se define como la suma de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social de los asalariados y del empleador, netas de prestaciones familiares, expresada en porcentaje de los costes laborales totales (la suma del salario bruto y las cotizaciones a la seguridad social pagados por el empleador). Se calcula para determinados tipos de contribuyentes en función de la composición de los hogares y del nivel de ingresos, expresado en porcentaje del salario medio. Los datos sobre las cuñas fiscales pueden consultarse en la base de datos de impuestos y prestaciones de ECFIN [https://europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/tab/](https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/)

(1) La cuña fiscal media del segundo perceptor de ingresos mide el importe adicional del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), más las cotizaciones a la seguridad social (CSS) de los asalariados y empleadores que tendrá que pagar la familia como consecuencia de que el segundo perceptor de ingresos acceda a un empleo, en proporción de los ingresos brutos del segundo perceptor de ingresos, más las CSS del empleador devengadas por los ingresos del segundo perceptor. Para un debate más detallado, véase el documento de la OCDE (2016) "Taxing Wages 2016", Publicaciones de la OCDE, París.

[http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-en)

(\*) Media simple de EU-27 por no existir un valor agregado para EU-27.

**Fuente:** Comisión Europea.

**España está avanzando a buen ritmo en el proceso de digitalización de la Administración tributaria, lo que puede contribuir a reducir el número de impuestos impagados y a reducir los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales. Las deudas fiscales pendientes han disminuido ligeramente, en 0,5 puntos porcentuales, hasta el 9,1 % de los ingresos netos totales.** Se trata de una cifra significativamente inferior a la media de la EU-27 (del 31,8 %), si bien esta última está inflada por los valores muy amplios registrados en unos pocos Estados miembros. El Informe Anual sobre Fiscalidad de 2021 pone de manifiesto un margen de mejora en lo que respecta al índice de presentación de las declaraciones tributarias por vía electrónica. <sup>(54)</sup> La brecha del IVA (indicador de

la eficacia de la aplicación y el control del cumplimiento del IVA) ha aumentado ligeramente en 0,6 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 6,9 %, cifra que sigue estando por debajo de la brecha de la UE, que es del 10,5 %. Por último, los tipos efectivos medios previsible del impuesto de sociedades fueron considerablemente superiores a la media de la UE en 2020.

de las políticas fiscales en los Estados miembros de la UE, Oficina de Publicaciones, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/294944>, véase la sección 2.1.4.: Mejora de la Administración tributaria para más detalles.

<sup>(54)</sup> Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, Informe Anual sobre fiscalidad de 2021: Revisión

# ANEXO 19: INDICADORES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS CLAVE

Cuadro A19.1: Indicadores económicos y financieros clave

	2004-07	2008-12	2013-18	2019	2020	2021	previsiones	
							2022	2023
PIB real (interanual)	3,6	-1,3	2,0	2,1	-10,8	5,1	4,0	3,4
Crecimiento potencial (interanual)	3,6	1,2	0,3	1,0	0,2	0,5	1,2	1,3
Consumo privado (interanual)	3,9	-2,0	1,5	1,0	-12,0	4,6	0,8	3,8
Consumo público (interanual)	5,7	1,4	0,6	2,0	3,3	3,1	-0,5	0,4
Formación bruta de capital fijo (interanual)	5,7	-8,5	3,4	4,5	-9,5	4,3	8,3	5,8
Exportaciones de bienes y servicios (interanuales)	4,6	1,0	4,3	2,5	-20,1	14,7	13,6	4,6
Importaciones de bienes y servicios (interanuales)	8,3	-5,2	4,1	1,2	-15,2	13,9	8,3	4,8
Contribución al crecimiento del PIB:								
Demanda interior (interanual)	4,9	-3,0	1,6	1,8	-8,2	4,1	2,0	3,4
Existencias (interanuales)	0,0	-0,2	0,2	-0,2	-0,5	0,5	0,0	0,0
Exportaciones netas (interanuales)	-1,3	1,8	0,2	0,5	-2,2	0,5	2,0	0,0
Contribución al crecimiento del PIB potencial:								
Trabajo total (horas) (interanual)	1,6	0,1	-0,1	0,5	0,1	0,1	0,6	0,5
Acumulación de capital (interanual)	1,7	0,7	0,3	0,5	0,3	0,3	0,5	0,6
Productividad total de los factores (interanual)	0,3	0,4	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
Brecha de producción	3,4	-4,3	-4,2	2,1	-9,1	-4,9	-2,2	-0,2
Tasa de desempleo	9,2	19,1	20,8	14,1	15,5	14,8	13,4	13,0
Deflactor del PIB (interanual)	3,8	0,5	0,6	1,3	1,1	2,2	3,7	2,4
Índice armonizado de precios de consumo (IAPC, interanual)	3,2	2,3	0,7	0,8	-0,3	3,0	6,3	1,8
Compensación nominal por empleado (interanual)	3,2	2,0	0,6	2,3	-1,4	2,9	3,3	3,5
Productividad laboral (real, horas trabajadas, interanual)	0,6	1,7	0,6	0,2	-0,3	-1,8	0,5	1,7
Costes laborales unitarios (CLU, economía en su conjunto, interanuales)	3,4	0,4	0,0	3,0	6,1	0,2	2,1	1,2
Costes laborales unitarios reales (interanuales)	-0,5	-0,1	-0,6	1,7	4,9	-2,0	-1,5	-1,1
Tipo de cambio real efectivo (CLU, interanual)	2,4	-1,7	-0,5	-0,1	.	.	.	.
Tipo de cambio real efectivo (IPCA, interanual)	1,2	-0,5	0,2	-1,6	0,7	0,7	.	.
Tasa neta de ahorro de los hogares (% de la renta neta disponible)	3,1	4,6	2,6	4,2	10,8	.	.	.
Flujo consolidado del crédito privado (% del PIB)	27,1	-0,7	-3,1	1,1	4,4	2,4	.	.
Deuda consolidada del sector privado (% del PIB)	166,6	198,3	153,5	128,6	146,5	138,3	.	.
de la que: deuda consolidada de los hogares (% del PIB)	73,5	83,2	67,3	56,9	62,4	58,4	.	.
de la que: deuda consolidada de las sociedades no financieras (% del PIB)	93,1	115,1	86,2	71,7	84,1	79,8	.	.
Deuda no productiva bruta (% del total de instrumentos de deuda y total de préstamos y anticipos) (2)	.	4,4	5,3	2,7	2,5	.	.	.
Sociedades, capacidad (+) o necesidad (-) de financiación neta (% del PIB)	-3,9	5,9	6,4	3,7	6,1	7,2	7,2	7,3
Sociedades, excedente bruto de explotación (% del PIB)	20,4	23,8	23,9	23,6	22,0	22,7	23,9	24,6
Hogares, capacidad (+) o necesidad (-) de financiación neta (% del PIB)	-4,5	-0,2	1,0	1,7	6,1	1,6	0,5	0,3
Índice de precios de la vivienda deflactado (interanual)	9,7	-8,2	1,2	4,1	2,2	.	.	.
Inversión residencial (% del PIB)	11,3	6,9	4,5	5,9	6,0	5,4	.	.
Balanza por cuenta corriente (% del PIB), balanza de pagos	-7,8	-3,9	2,3	2,1	0,8	0,9	1,8	2,1
Balanza comercial (% del PIB), balanza de pagos	-5,0	-0,9	3,4	2,9	1,5	1,5	.	.
Términos de intercambio de bienes y servicios (interanuales)	0,5	-0,9	0,1	-0,5	2,2	-1,2	-4,0	0,8
Balanza por cuenta de capital (% del PIB)	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,9	.	.
Posición de inversión internacional neta (en % del PIB)	-70,5	-91,3	-88,1	-75,0	-84,9	-70,0	.	.
NENDI — PIIN excluidos los instrumentos sin riesgo de impago (% del PIB) (1)	-39,5	-71,8	-62,7	-46,8	-52,4	-40,0	.	.
Pasivos de la PII, excluidos los instrumentos sin riesgo de impago (% del PIB) (1)	121,0	155,2	157,3	159,9	187,5	181,1	.	.
Resultados de las exportaciones frente a los países avanzados (variación porcentual en 5 años)	7,8	-4,4	-0,8	0,8	-6,4	.	.	.
Cuota de mercado de exportación de bienes y servicios (interanual)	-2,7	-3,8	1,4	-0,8	-10,3	4,3	8,6	0,4
Flujos netos de IED (% del PIB)	4,0	0,1	0,6	0,5	1,7	-0,8	.	.
Saldo de las administraciones públicas (% del PIB)	1,3	-9,3	-4,8	-3,1	-10,3	-6,9	-4,9	-4,4
Saldo presupuestario estructural (% del PIB)	.	.	-2,0	-3,9	-4,3	-3,8	-3,5	-4,3
Deuda bruta de las administraciones públicas (% del PIB)	40,7	62,7	102,3	98,3	120,0	118,4	115,1	113,7

(1) PIIN, excluidas las inversiones directas y las acciones de cartera

(2) Grupos bancarios y entidades de crédito independientes nacionales, filiales bajo control extranjero (de la UE y de fuera de la UE) y sucursales bajo control extranjero (de la UE y de fuera de la UE).

**Fuente:** Eurostat y BCE a partir del 2 de mayo de 2022, cuando estén disponibles; Comisión Europea para las previsiones (previsiones de primavera de 2022)

## ANEXO 20: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

El presente anexo evalúa los riesgos de sostenibilidad fiscal a corto, medio y largo plazo para España. Se ajusta a un enfoque multidimensional idéntico al del Informe de Sostenibilidad Fiscal de 2021, actualizado con arreglo a las previsiones de primavera de 2022 de la Comisión.

El cuadro 1 presenta las previsiones de deuda de referencia. Indica la deuda pública prevista y su desglose en saldo primario, «efecto de bola de nieve» (repercusión combinada de los pagos de intereses y del crecimiento del PIB nominal en la dinámica de la deuda) y ajuste entre flujos y fondos. Estas previsiones dan por supuesto que no se adoptaran nuevas medidas de política fiscal después de 2023 e incluyen los efectos positivos que se esperan de las inversiones con cargo a Next Generation EU.

El gráfico 1 presenta cuatro escenarios alternativos en torno a un escenario de referencia para ilustrar el efecto de los cambios en las hipótesis. El escenario «SPE histórico» presupone que el saldo primario estructural (SPE) volverá gradualmente a su nivel medio anterior. En el escenario «SPE más bajo», el

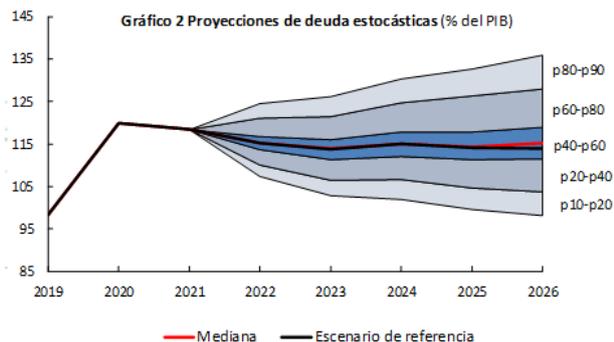
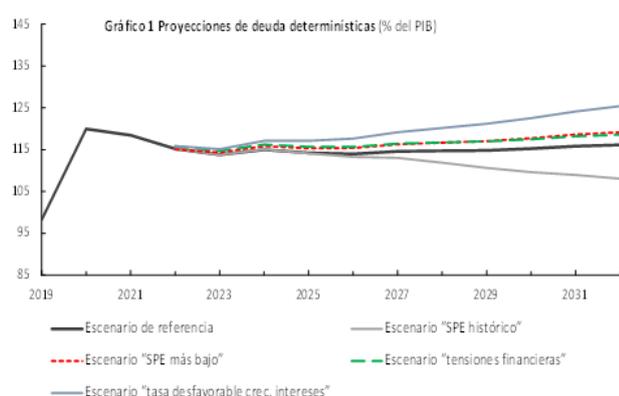
SPB se sitúa en un nivel permanentemente más bajo que el del escenario de referencia. El escenario «tasa desfavorable de crecimiento de los intereses» supone un «efecto de bola de nieve» menos propicio que el del escenario de referencia. En el escenario «tensiones financieras», el país se enfrenta temporalmente a unos tipos de interés de mercado más elevados en 2022.

El gráfico 2 muestra el resultado de las proyecciones estocásticas. Estas proyecciones muestran el impacto sobre la deuda de 2 000 perturbaciones diferentes que afectan a la situación presupuestaria del Estado, al crecimiento económico, a los tipos de interés y a los tipos de cambio. El cono cubre el 80 % de todas las trayectorias de deuda simuladas, quedando por lo tanto excluidos los «eventos de cola».

El cuadro 2 muestra los indicadores de sostenibilidad fiscal S1 y S2 y sus principales factores determinantes. S1 mide el esfuerzo de saneamiento necesario para situar la deuda en el 60 % del PIB en 15 años. S2 mide el esfuerzo de saneamiento necesario para estabilizar la deuda en un horizonte temporal infinito. La situación presupuestaria inicial mide el esfuerzo necesario

Cuadro A20.1: Análisis de la sostenibilidad de la deuda en España

Cuadro 1 Previsiones de deuda de referencia	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ratio de deuda bruta (% del PIB)	98,3	120,0	118,4	115,2	113,8	115,0	114,2	114,0	114,6	114,7	114,8	115,2	115,8	116,1
Variación de la deuda dentro de la cual	-2,2	21,6	-1,5	-3,2	-1,4	1,2	-0,8	-0,3	0,6	0,1	0,1	0,4	0,6	0,3
Déficit primario	0,8	8,0	4,7	2,9	2,4	2,5	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8
«Efecto de bola de nieve»	-1,0	13,0	-6,1	-6,6	-4,3	-1,2	-2,7	-1,9	-1,2	-1,7	-1,6	-1,3	-1,2	-1,5
Ajuste entre flujos y fondos	-1,9	0,6	-0,1	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Necesidades brutas de financiación (% del PIB)	16,0	27,0	23,6	21,9	21,3	21,1	20,4	20,1	20,4	20,4	20,4	20,5	20,6	20,8



Cuadro 2 Desglose de los indicadores de la brecha de sostenibilidad S1 y S2

	S1	S2
Índice global (puntos porcentuales del PIB)	5,2	1,9
dentro del cual		
Situación presupuestaria inicial	1,5	2,7
Requisito de deuda	4,0	
Costes de envejecimiento	-0,3	-0,8
de los cuales Pensiones	-0,5	-2,2
Asistencia sanitaria	0,4	1,2
Cuidados de larga duración	0,1	0,6
Otros	-0,4	-0,4

Fuente: Comisión Europea

para cubrir futuros pagos de intereses; el componente de *costes del envejecimiento de la población* explica la necesidad de absorber el cambio previsto en el gasto público relacionado con el envejecimiento de la población, como las pensiones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, y el *requisito de deuda* mide el ajuste adicional necesario para alcanzar el objetivo de deuda del 60 % del PIB.

**Por último, el «mapa térmico» presenta la clasificación general del riesgo para la sostenibilidad fiscal (Cuadro A20.2).** La categoría de riesgo a corto plazo se basa en el indicador S0, un indicador de detección temprana de tensiones fiscales en el año siguiente. La categoría de riesgo a medio plazo se deriva del análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) y del indicador S1. El ADS evalúa los riesgos para la sostenibilidad con arreglo a varios criterios: el nivel de deuda previsto dentro de diez años, la trayectoria de la deuda («año de punto álgido»), la verosimilitud de las hipótesis fiscales y el margen para posiciones más restrictivas en caso necesario («margen de saneamiento fiscal»), la probabilidad de que la deuda no se estabilice en los próximos cinco años y el grado de incertidumbre. La categoría de riesgo a largo plazo se basa en el indicador S2 y en el ASD.

**En general, los riesgos a corto plazo para la sostenibilidad fiscal son bajos.** El indicador de detección temprana de la Comisión (S0) no apunta a riesgos fiscales importantes a corto plazo

(Cuadro A20.2).

**Los riesgos a medio plazo para la sostenibilidad fiscal son elevados.** Ambos elementos del análisis a medio plazo de la Comisión llevan a esta conclusión. En primer lugar, el análisis de la sostenibilidad de la deuda (ASD) indica la previsión de que la deuda pública se mantendrá en un nivel elevado (en torno al 116 % del PIB en 2032) según el escenario de referencia (cuadro 1). Esta trayectoria de deuda es también sensible a posibles perturbaciones en las variables fiscales, macroeconómicas y financieras, como ilustran los escenarios alternativos y las simulaciones estocásticas, que en su mayor parte apuntan a riesgos elevados (Cuadros A20.1 y A20.2). Además, el indicador de la brecha de sostenibilidad S1 indica que sería necesario un ajuste de 5,2 puntos porcentuales del PIB del saldo primario estructural para reducir la deuda al 60 % del PIB en 15 años (Cuadro 2). En general, el alto nivel de riesgo refleja el elevado déficit y el gran volumen de deuda actuales, así como la sensibilidad frente a las perturbaciones adversas.

**Los riesgos a medio plazo para la sostenibilidad fiscal son medios.** A largo plazo, el indicador de la brecha de sostenibilidad S2 (1,9 puntos porcentuales del PIB) apunta a riesgos bajos, mientras que el ASD señala importantes vulnerabilidades, lo que conduce a una evaluación global de riesgos con un resultado «medio». El indicador S2 sugiere que, para estabilizar la deuda a largo plazo, será necesario hacer frente a la

Cuadro A20.2: **Mapa térmico de los riesgos de sostenibilidad presupuestaria para España**

Corto plazo	Medio plazo						Largo plazo				
	Global (S0)	Global (S1+ASD)	S1	Global	Análisis de la sostenibilidad de la deuda (ASD)			S2	Global (S2+DSA)		
					Escenarios determinísticos					Proyecciones estocásticas	
					Escenario de referencia	SPE histórico	Más bajo SPE	Adverso «tipo de interés-crecimiento»	Tensiones financieras		
					MEDIO	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO		
				Global	116	108	119	125	119		
				Nivel de deuda (2032),% del PIB	2021	2021	2032	2032	2032		
				Año de punto álgido de la deuda	89%	72%	90%	89%	89%		
				Margen de saneamiento presupuestario						41%	
				Probabilidad de que la ratio de deuda supere en 2026 su nivel de 2021						38	
				Diferencia entre los percentiles 90 y 10 puntos porcentuales del PIB)							

(1) *Nivel de la deuda* en 2032. Verde: inferior al 60 % del PIB; amarillo: entre el 60 % y el 90 %; rojo: superior al 90 %. (2) *El año de punto álgido* de la deuda indica si está previsto que la deuda aumente globalmente a lo largo de la década siguiente. Verde: la deuda alcanza su punto máximo en una fase temprana; amarillo: el punto máximo se alcanza hacia la mitad del período de previsión; rojo: punto máximo en una fase tardía. (3) *El margen de saneamiento fiscal* mide la proporción de situaciones fiscales anteriores en el país que eran más restrictivas que la prevista en el escenario de referencia. Verde: valor elevado: la hipótesis de situación fiscal es verosímil en términos históricos y deja margen para la adopción de medidas correctoras en caso necesario; amarillo: intermedio; rojo: bajo. (4) *Probabilidad de que la ratio de deuda supere en 2026 su nivel de 2021*. Verde: baja probabilidad; amarillo: probabilidad intermedia; rojo: probabilidad alta (que refleja también el nivel inicial de deuda). (5) *La diferencia entre los percentiles 90 y 10* mide la incertidumbre a partir de la distribución de la deuda tras 2 000 perturbaciones diferentes. Las celdas verde, amarilla y roja indican un aumento de la incertidumbre.

**Fuente:** Comisión Europea (para más detalles sobre el enfoque multidimensional de la Comisión, véase el Informe de Sostenibilidad Fiscal de 2021).

desfavorable situación presupuestaria inicial y a las futuras presiones presupuestarias derivadas del envejecimiento de la población y relacionadas con el gasto en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración (Cuadro 2).