

Nota técnica

Claves de las Disposiciones Operativas firmadas entre Gobierno y Comisión para la evaluación de la ejecución del PRTR

Madrid

1 de diciembre de 2021

CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LAS DISPOSICIONES OPERATIVAS

Las **Disposiciones Operativas**, conocidas también por su nombre en inglés, Operational Arrangement, componen un documento técnico consensuado entre la Comisión Europea y España que recoge **los detalles para la gestión, implementación y seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR). Se trata, por tanto, de un documento de carácter técnico, que no contempla compromisos adicionales en áreas nuevas a las ya recogidas en el PRTR y en la Decisión de Ejecución del Consejo (CID).

El documento no recoge nuevos compromisos de España, pues ya estaban reflejados en el PRTR, pero su firma implica el **compromiso con un calendario y unas orientaciones generales que clarifican la hoja de ruta de la aplicación del PRTR** y que buscan garantizar la ejecución eficiente del Plan a través de un enfoque preventivo, propio de toda planificación por objetivos.

España ha sido el **primer Estado miembro en firmar este acuerdo con la Comisión**, un acto obligado para todos los países de la UE, tal y como establece el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Las Disposiciones Operativas constan de tres partes:

- **Texto principal**, que recoge la metodología para el seguimiento del cumplimiento del Plan y las provisiones para el acceso a la información.
 - El **Anexo I**, que establece los mecanismos de verificación de los hitos y objetivos.
 - El **Anexo II**, que recoge los indicadores de seguimiento.
1. **Texto principal:** Establece cómo se organizarán las reuniones bilaterales con la Comisión Europea y el intercambio de información para el seguimiento de la ejecución del PRTR. Asimismo, se detallan las provisiones para el acceso a la información necesaria para la evaluación del progreso en el cumplimiento del Plan, tal y como establece el Reglamento. Se trata de un documento común a todos los Estados de la Unión, aunque particularizado

para cada Plan de Recuperación. Los desembolsos de los fondos están condicionados a dichas reuniones y la constatación de los progresos en hitos y objetivos.

2. **Anexo I:** Refleja los mecanismos para **verificar que se han cumplido los hitos y objetivos** recogidos en la Decisión de Ejecución del Consejo (CID, por sus siglas en inglés) aprobada el pasado 13 de julio por la reunión de ministros y ministras de economía y finanzas del Consejo, ECOFIN.

Por **ejemplo**, la inversión 2 del Componente 1 está destinada al Plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga y a la adquisición de vehículos eléctricos. Mediante esta inversión el PRTR se compromete a tener al menos 238 000 vehículos eléctricos y puntos de recarga subvencionados. Así, el Anexo I recoge qué documentos hay que aportar para verificar que las actuaciones se han llevado a cabo en tiempo y forma. Entre éstos habría que proveer un documento de síntesis que justifique debidamente cómo se ha cumplido el objetivo, como el identificador único del beneficiario y para cada uno de ellos el certificado de la resolución de la concesión o el tipo y categoría específicos de los vehículos eléctricos subvencionados.

3. **Anexo II:** Muestra los **pasos intermedios que reflejan el progreso para alcanzar los objetivos del Plan**, de tal manera que se pueda hacer un seguimiento adecuado de la ejecución de las medidas contenidas en el PRTR.

Por **ejemplo**, la inversión 1 del componente 2 se destina a programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales y nos comprometemos a ejecutar en el segundo trimestre de 2026 al menos 510.000 acciones de renovación en al menos 355.000 viviendas únicas, con una reducción media de la demanda de energía primaria de al menos el 30 %, que se acreditará mediante certificados de eficiencia energética. El Anexo II muestra los pasos intermedios para alcanzar el objetivo final. Es decir, nos da información de cómo progresamos hacia nuestro objetivo.

PRINCIPALES REFORMAS

Una vez conocida la estructura del documento, y tras haber propuesto algunos ejemplos, se procede a analizar para **los diez principales componentes de los 30 que componen el PRTR**, las reformas contempladas en el documento y sus anexos, así como los tiempos de ejecución pactados en las Disposiciones Operativas.

Estas reformas son:

1. **Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo / Reforma de las pensiones (C.30)**

Recogida en el PRTR en el componente 30, se trata de **uno de los compromisos más importantes y sensibles** y, al mismo tiempo, uno de los que está más avanzado tras el acuerdo alcanzado entre Gobierno y sindicatos para implementar el así llamado **“mecanismo de equidad intergeneracional”**. Un pacto del que finalmente quedó fuera la patronal por su desacuerdo con el aumento de cotizaciones propuesto por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Se recogen aquí las que están **pendientes de ejecución**.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazo comprometido
<p>(C30.R2) Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación</p> <p>Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación</p> <p>Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional</p>	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	<p>Cuarto trimestre de 2021</p> <p>Cuarto trimestre de 2022</p> <p>Cuarto trimestre de 2022</p>
(C30.R3) Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Segundo trimestre de 2022
<p>(C30.R5) Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones</p> <p>Revisión del actual sistema complementario de pensiones</p>	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Segundo trimestre de 2022
(C30.R6) Adecuación de la base máxima de cotización del sistema	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2022

2. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo / Reforma del mercado laboral (C.23)

La reforma del mercado laboral es **uno de los aspectos más sensibles** incluidos en el PRTR, donde está recogido en el componente 23. En las Disposiciones Operativas están incluidas las 11 reformas, algunas ya implementadas, y de las que aquí mencionamos **las que aún están pendientes de ejecución**.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazo comprometido
(C23.R4) Simplificación de contratos: generalización del contrato indefinido,	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en	Cuarto trimestre de 2021

causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación	vigor	
(C23.R6) Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad interna y recualificación de trabajadores en transición	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2021
(C23.R7) Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2022
(C23.R8) Modernización de la negociación colectiva	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2021
(C23.R9) Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2021
(C23.R10) Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo	Disposición de la legislación por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2022
(C23.R11) Digitalización del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para su modernización y eficiencia	Certificados de finalización de los servicios previstos	Cuarto trimestre de 2023

3. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial (C.9)

En 2020, el Gobierno aprobó la "**Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable**". Una serie de reformas e inversiones concretadas en el componente 9, dentro del tercer apartado de políticas palanca, en este caso aquellas destinadas para una "**Transición energética justa e inclusiva**". Se incluye la reforma pendiente comprometida.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazo comprometido
(C9.R1) Entrada en vigor de la normativa que establece garantías de origen para los gases renovables	Disposición reglamentaria por la que se establece la entrada en vigor del acto	Segundo trimestre de 2022

4. Movilidad sostenible, segura y conectada (C.6)

Las reformas e inversiones relativas a movilidad sostenible, segura y conectada están recogidas en el componente 6, donde están divididas entre dos reformas -una ya aprobada, relativa a la **Estrategia de Movilidad Sostenible**, y otra sobre la **Estrategia Ferroviaria**, aún pendiente.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C6.R1) Aprobación de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada	Aprobación por el Consejo de Ministros	Cuarto trimestre de 2021
(C6.R2) Estrategia Indicativa Ferroviaria	Publicación en el BOE	Cuarto trimestre de 2022

5. Impulso a la pyme (C.13)

El componente 30 incluye reformas e inversiones que buscan **reforzar el ecosistema empresarial español**, con especial énfasis en las necesidades de las pymes, con el fin de favorecer el aumento de su productividad, reforzar sus capacidades y su resiliencia y contribuir a la creación empleo.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C13.R1) Entrada en vigor de la Ley de reforma de la Ley Concursal	Disposición por la que se establece la entrada en vigor de la Ley	Segundo trimestre de 2022
Entrada en vigor de la Ley de creación y crecimiento empresarial		Cuarto trimestre de 2022
(C13.R2) Entrada en vigor de la Ley de <i>startups</i>	Disposición por la que se establece la entrada en vigor de la Ley	Cuarto trimestre de 2022

6. Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (C.2)

En este bloque se incluyen actuaciones como la instalación de **paneles solares** y para la mayor **eficiencia energética** de las viviendas, y están recogidas en el componente 2, que incluye seis reformas, de las que se incluyen las cuatro comprometidas y **pendientes de ejecutar**.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C2.R2) Publicación de recomendaciones de los	Publicación de las recomendaciones de los	Segundo trimestre de 2022

grupos de trabajo para la implementación de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)	grupos de trabajo.	
(C2.R3) Entrada en vigor de la Ley de Vivienda, incluidas acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo	Disposición de la Ley de Vivienda por la que se establece su entrada en vigor	Tercer trimestre de 2022
(C2.R4) Entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido	Disposición de la Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido por la que se establece su entrada en vigor	Tercer trimestre de 2022
(C2.R6) Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley sobre propiedad horizontal para facilitar la financiación de la rehabilitación	Disposición de la Ley sobre propiedad horizontal por la que se establece su entrada en vigor	Tercer trimestre de 2022

7. Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G (C.15)

El componente 15 busca impulsar la conectividad digital, las tecnologías 5G y de ciberseguridad, elementos nucleares de la **transformación digital** que forma uno de los ejes del PRTR. Se incluyen las dos reformas que, a su vez, agrupan distintas modificaciones legales.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C15.R1) Entrada en vigor de la Ley de Telecomunicaciones	Disposición de la Ley por la que se establece su entrada en vigor	Segundo trimestre de 2022
(C15.R2) Entrada en vigor del acto jurídico sobre la reducción de la fiscalidad del espectro 5G	Disposición del acto jurídico por la que se establece su entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2021
Asignación de la banda del espectro de 26 GHz	Publicación en el BOE	Cuarto trimestre de 2022
Entrada en vigor de la Ley de Ciberseguridad	Disposición de la Ley	Cuarto trimestre de 2022

	Ciberseguridad 5G por la que se establece su entrada en vigor	
--	---	--

8. Política Industrial España 2030 (C.12)

El componente 12 resume las medidas que buscan **modernizar e impulsar la competitividad de los sectores estratégicos claves** en la transición ecológica y digital como la **Estrategia Española de Impulso Industrial 2030**, los macro-proyectos tractores de digitalización en sectores estratégicos, y el apoyo a proyectos que fomenten los nodos industriales localizados geográficamente alrededor de los cuales se fije un ecosistema industrial de innovación y conocimiento. Contempla dos grandes reformas que a su vez incluyen cambios normativos diversos, de los que se incluyen los pendientes de implementar, que son todas menos una, la relacionada con la aprobación de la **Estrategia Española de Economía Circular (EEEC)**, ya aprobada.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C12.R1) Entrada en vigor de la Ley de Industria	Disposición por la que se establece la entrada en vigor de la Ley	Cuarto trimestre de 2023
(C12.R2) Entrada en vigor de los actos que forman parte del paquete de medidas sobre la economía circular	Disposiciones en los Reales Decretos por las que se establecen la entrada en vigor de los actos	Cuarto trimestre de 2022
Entrada en vigor de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados	Disposición por la que se establece la entrada en vigor de la Ley	Cuarto trimestre de 2022

9. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación (C.17)

Incluye reformas e inversiones para **mejorar la gobernanza del sistema público de I+D+I**, reorganizar los Organismos Públicos de Investigación, reformar el sistema español de transferencia de conocimiento, atraer y retener talento científico e innovador, y reforzar los equipamientos de investigación de entidades públicas de investigación que dan servicio a áreas de investigación estratégicas. Se incluyen las actuaciones **pendientes de completar**.

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C17.R1) Entrada en vigor de la modificación de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación	Disposición de la Ley por la que se establece la entrada en vigor	Segundo trimestre de 2022

(C17.R2) Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021- 2027	Acuerdo en el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación y publicación de la evaluación en la página web del Ministerio de Ciencia e Innovación	Cuarto trimestre de 2024
---	--	--------------------------

10. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub) (C.25)

Este componente agrupa una serie de inversiones y reformas destinadas, según consta en el PRTR, "a **dinamizar y fortalecer el sector audiovisual, mejorar el clima de inversión y consolidar a España como plataforma de inversión audiovisual** a nivel mundial y país exportador de productos audiovisuales".

Reforma	Indicadores cualitativos	Plazos comprometidos
(C25.R1) Entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual	Disposición de la Ley sobre la entrada en vigor	Primer trimestre de 2022
Entrada en vigor de la Ley del Cine	Disposición de la Ley sobre la entrada en vigor	Cuarto trimestre de 2023

CONCLUSIONES Y VALORACIÓN

Las reformas aquí resumidas forman parte del PRTR, que a su vez se alinea, según recoge explícitamente, "con los **Objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con las agendas prioritarias y las iniciativas emblemáticas de la UE, así como con las recomendaciones de política económica para la zona euro y las recomendaciones específicas del Semestre Europeo**" para España de los años 2019 y 2020.

El documento firmado por las partes establece un calendario aproximado, en el que la división por trimestres deja margen para que los Gobiernos organicen la actividad ejecutiva y legislativa. Asimismo, **no entra en detalles sobre el contenido concreto de las reformas, sino de los objetivos que pretenden cumplir**, algo que deja también un margen de flexibilidad importante a la hora de cumplir los compromisos. No obstante, **el compromiso en las reformas y sus plazos supone un avance en la clarificación de la hora de ruta de la ejecución del PRTR y arroja luz sobre el enfoque general de los cambios normativos** que el Gobierno impulsará en los próximos trimestres y años.

Lo más determinante del documento es el establecimiento de **reuniones trimestrales entre equipos delegados de la Comisión y el Ministerio de Hacienda y Función Pública**, con el fin de recomendar por parte de las autoridades europeas el avance en los siguientes desembolsos de tramos de los fondos. **Serán las autoridades europeas las encargadas de valorar los progresos en las reformas e inversiones** que abrirán la puerta a nuevos pagos del Next Generation Fund.

En resumen, puede decirse que la **UE aplica con los Estados un control *ex ante* para el pago de los fondos**. A diferencia de otros fondos europeos del pasado, tales como los de cohesión o los estructurales, el foco no es sólo en minimizar el riesgo de malversación o el uso ilegítimo de dichas partidas (para lo cual hay medidas de control estrictas también) sino **garantizar que las reformas y recomendaciones formuladas en ejercicios pasados del Semestre Europeo avanzan**, incentivando la decisión y voluntad política para llevarlas adelante. El reto, dado que se trata como siempre se ha dicho, de un plan de país, será llegar a los acuerdos necesarios para hacer de estas reformas cambios verdaderamente estructurales, fruto de un acuerdo social y político amplio.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en esta Nota técnica para fines no comerciales, citando en todo caso la fuente de los materiales utilizados.

Para más información:

Paloma Baena Olabe
Directora senior Unidad Next Generation EU
LLYC
pbaena@llorenteycuenca.com

ANEXO I. RESUMEN CALENDARIO DE PRINCIPALES REFORMAS

Q4 2021:

Pensiones:

(C30.R2) Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación,

Mercado laboral:

(C23.R4) Simplificación de contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación

(C23.R6) Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad interna y recualificación de trabajadores en transición

(C23.R8) Modernización de la negociación colectiva

(C23.R9) Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales

Movilidad sostenible:

(C6.R1) Aprobación de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada

Conectividad:

(C15.R2) Entrada en vigor del acto jurídico sobre la reducción de la fiscalidad del espectro 5G

Q1 2022:

Hub Audiovisual:

(C25.R1) Entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual

Q2 2022:

Pensiones:

(C30.R3) Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos

(C30.R5) Revisión del actual sistema complementario de pensiones

Hidrógeno renovable:

(C9.R1) Entrada en vigor de la normativa que establece garantías de origen para los gases renovables

Impulso a la pyme:

(C13.R1) Entrada en vigor de la Ley de reforma de la Ley Concursal

Rehabilitación:

(C2.R2) Publicación de recomendaciones de los grupos de trabajo para la implementación de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)

Sistema Nacional de Ciencia:

(C17.R1) Entrada en vigor de la modificación de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Q3 2022:

Rehabilitación:

(C2.R3) Entrada en vigor de la Ley de Vivienda, incluidas acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo

(C2.R4) Entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido

(C2.R6) Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley sobre propiedad horizontal para facilitar la financiación de la rehabilitación

Conectividad:

(C.15.R1) Entrada en vigor de la Ley de Telecomunicaciones

Q4 2022:

Pensiones:

(C30.R6) Adecuación de la base máxima de cotización del sistema

(C30.R2) Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación

(C30.R2) Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional

Mercado laboral:

(C23.R10) Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo

Movilidad sostenible:

(C6.R2) Estrategia Indicativa Ferroviaria

Impulso a la pyme:

(C13.R1) Entrada en vigor de la Ley de creación y crecimiento empresarial

(C13.R2) Entrada en vigor de la Ley de startups

Conectividad:

(C15.R2) Asignación de la banda del espectro de 26 GHz

(C15.R2) Entrada en vigor de la Ley de Ciberseguridad

Política industrial:

(C12.R2) Entrada en vigor de los actos que forman parte del paquete de medidas sobre la economía circular

(C12.R2) Entrada en vigor de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados

Q3 2023:**Política industrial:**

(C12.R1) Entrada en vigor de la Ley de Industria

Q4 2023:**Mercado laboral:**

(C23.R11) Digitalización del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para su modernización y eficiencia

Hub Audiovisual:

(C25.R1) Entrada en vigor de la Ley del Cine

Q4 2024:**Sistema Nacional de Ciencia:**

(C17.R2) Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021- 2027