

Nota técnica

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: análisis de las principales cifras y objetivos

Madrid, 27 de abril de 2021

INTRODUCCIÓN

El pasado 13 de abril, tras la segunda reunión de la **segunda Comisión Interministerial sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, el Presidente del Gobierno presentó en rueda de prensa las principales líneas del mismo. Al día siguiente, el 14 de abril, el Presidente del Gobierno expuso el Plan ante el Congreso de los Diputados; por su parte, la Vicepresidenta segunda y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital lo trató en la Mesa del Diálogo social con la patronal y los sindicatos.

Si bien en un principio se había anunciado que dicho Plan sería aprobado esa misma semana por el Consejo de Ministros, **es probable que se agote el plazo límite de 30 de abril** marcado por Bruselas para la remisión del documento final, mientras se finalizan las negociaciones con la Comisión Europea.

Desde que el Presidente del Gobierno presentó la primera versión de este Plan en octubre de 2020, los principales avances realizados por el Ejecutivo para su puesta en marcha han tenido que ver con la arquitectura, gobernanza y procedimientos relativos a la ejecución del Plan.

Sin embargo, esta etapa también ha estado caracterizada por la incertidumbre y la falta de información en torno al contenido del Plan, es decir, programas, presupuestos, objetivos y plazos así como los canales para hacer efectiva la llegada de los fondos a las empresas.

El Plan de Recuperación anunciado y publicado el pasado 13 de abril avanza en este sentido y, por primera vez, **se concretan las reformas e inversiones** que se pretenden llevar a cabo así como la **cantidad de recursos asignada** a cada una de ellas. A pesar de esto, el Plan **no incluye** toda la información solicitada por la Comisión Europea para el desembolso de los fondos asignados a España: **falta concreción en cuestiones fundamentales como los costes asociados a las inversiones o los hitos y objetivos y sus tiempos**.

Esta Nota Técnica tiene por objeto detectar y exponer en qué consiste esta nueva información, con la siguiente estructura:

- Primero, se abordará la **arquitectura del Plan**, es decir, cuáles son concretamente las reformas e inversiones planteadas, así como los recursos asignados a las mismas.

- Segundo, de qué manera el Plan se **alinea con las prioridades y recomendaciones europeas**, teniendo en cuenta los impactos y objetivos esperados de acuerdo a las líneas de acción marcadas por la Unión Europea.
- Se aborda el **sistema de auditorías** planteado para hacer un seguimiento a los proyectos en ejecución, haciendo especial mención a los hitos y objetivos por definir para garantizar que se cumplen las metas que se esperan alcanzar con el Plan y justifican los desembolsos por parte de la Comisión Europea.
- Se hace un breve análisis de los **objetivos y el impacto en términos macroeconómicos y sociales** que se esperan conseguir.
- Finalmente, se exponen unas **conclusiones**, poniendo el foco en los desafíos que habrá que hacer frente durante la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

ARQUITECTURA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN: REFORMAS E INVERSIONES

Como ya se sabía, las medidas incluidas en el Plan están atravesadas por **cuatro ejes**: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. A su vez, estos cuatro ejes se proyectan en **diez políticas palanca** que afectan a diferentes ámbitos de la actividad económica. Por último, estas palancas se concretan en un total de **treinta componentes** que articulan los programas de inversiones y reformas¹. En total, el Plan recoge hasta **212 medidas**, de las que **110 son inversiones y 102 reformas**.

Inversiones

El Plan de Recuperación presentado se centra en el **periodo 2021-2023**, en el que pretende movilizar **70.000 millones de euros en transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**. Con el fin de lograr un efecto anticíclico e impulsar la actividad económica y el empleo cuanto antes (**frontloading**) los Presupuestos Generales del Estado ya incluyen una partida de 27.000 millones de euros alineada con las políticas y objetivos del Plan de Recuperación.

Para el **periodo 2021-2023**, el Plan expone los **20 principales programas tractores** de inversión, cuyo objetivo es impulsar una transformación integral sobre el conjunto de las cadenas de valor. En este sentido, las inversiones clave, ordenadas por peso de los recursos asignados, son:

- Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada (13.203 millones de euros);
- Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana (6.820 millones de euros);
- Modernización de las Administraciones Públicas (4.315 millones de euros);

¹ En el siguiente apartado se especifican las respectivas palancas y componentes.

- Plan de Digitalización de las Pymes (4.066 millones de euros);
- Hoja de Ruta del 5G (3.999 millones de euros);
- Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular (3.782 millones de euros);
- Plan Nacional de Competencias Digitales (3.593 millones de euros);
- Modernización y Competitividad del Sector Turístico (3.400 millones de euros);
- Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación (3.380 millones de euros);
- Despliegue e integración de energías renovables (3.165 millones de euros);
- Nueva Economía de los Cuidados (2.492 millones de euros);
- Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo (2.363 millones de euros);
- Preservación del Litoral y Recursos Hídricos (2.091 millones de euros);
- Plan Estratégico de Formación Profesional (2.076 millones de euros);
- Modernización y Digitalización del Sistema Educativo (1.648 millones de euros);
- Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad (1.642 millones de euros);
- Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable (1.555 millones de euros);
- Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento (1.365 millones de euros);
- Renovación y Modernización del Sistema Sanitario (1.069 millones de euros);
- Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (500 millones de euros).

Estos 20 grandes programas suman más de 66.000 millones de euros del total de 70.000 millones que supone el Plan de Recuperación y se distribuyen a lo largo de las palancas y componentes. En algunos casos, estos programas se identifican con un único componente - como es el programa de rehabilitación asociado enteramente al componente 2- y en otros casos se distribuyen entre varios componentes -por ejemplo, el programa sobre movilidad sostenible se incluye en el componente 1 y al 6-.

A nivel de palancas y componentes, cabe destacar que **el Plan presta especial atención a las transformaciones verde y digital, a las que destina un 39,12% y un 29%** de la inversión respectivamente. El total de inversión entre las palancas y componentes se reparte de la siguiente forma:

- **Palanca 1: Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (14.407 millones de euros, 20,7% del total):**

- Componente 1: Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos (6.536 millones de euros);
- Componente 2: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (6.820 millones de euros);
- Componente 3: Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero (1.051 millones de euros).
- **Palanca 2: Infraestructuras y ecosistemas resilientes (10.400 millones de euros, 15% del total):**
 - Componente 4: Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad (1.642 millones de euros);
 - Componente 5: Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos (2.091 millones de euros);
 - Componente 6: Movilidad sostenible, segura y conectada (6.667 millones de euros).
- **Palanca 3: Transición energética justa e inclusiva (6.385 millones de euros, 9,2% del total):**
 - Componente 7: Despliegue e integración de energías renovables (3.165 millones de euros);
 - Componente 8: Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento (1.365 millones de euros);
 - Componente 9: Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial (1.555 millones de euros);
 - Componente 10: Estrategia de Transición Justa (300 millones de euros).
- **Palanca 4: Una Administración para el siglo XXI (4.315 millones de euros, 6,2% del total):**
 - Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas (4.315 millones de euros).
- **Palanca 5: Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (16.075 millones de euros, 23,1% del total):**
 - Componente 12: Política Industrial España 2030 (3.782 millones de euros);
 - Componente 13: Impulso a la pyme (4.894 millones de euros);
 - Componente 14: Plan de modernización y competitividad del sector turístico (3.400 millones de euros);

- Componente 15: Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G (3.999 millones de euros).
- **Palanca 6: Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud (4.949 millones de euros, 7,1% del total):**
 - Componente 16: Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (500 millones de euros);
 - Componente 17: Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación (3.380 millones de euros);
 - Componente 18: Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud (1.069 millones de euros).
- **Palanca 7: Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (7.317, 10,5% del total):**
 - Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (3.593 millones de euros);
 - Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional (2.076 millones de euros);
 - Componente 21: Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años (1.648 millones de euros).
- **Palanca 8: Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (4.855 millones de euros, 7% del total):**
 - Componente 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión (2.492 millones de euros);
 - Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo, dinámico, resiliente e inclusivo (2.363 millones de euros);
- **Palanca 9: Impulso de la industria de la cultura y el deporte (825 millones de euros, 1,2% del total):**
 - Componente 24: Revalorización de la industria cultural (325 millones de euros);
 - Componente 25: España hub audiovisual de Europa (200 millones de euros);
 - Componente 26: Plan de fomento del sector del deporte (300 millones de euros).
- **Palanca 10: Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible:**
 - Componente 27: Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal;
 - Componente 28: Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI;
 - Componente 29: Mejora de la eficacia del gasto público;

- Componente 30: Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

Para la ejecución de estas inversiones, el Plan de Recuperación señala diferentes instrumentos de gestión pública:

- **Inversiones directas del Estado:** por ejemplo, para el despliegue de los corredores estratégicos de infraestructuras ferroviarias o los proyectos de recuperación de los ecosistemas.
- **Convenios** con las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales: por ejemplo, para el programa de renovación de vivienda o los programas en el ámbito de la salud y educativos, así como para los programas de movilidad urbana y de acondicionamiento de infraestructuras para la nueva economía de los cuidados.
- **Subvenciones y licitaciones** para la iniciativa privada: por ejemplo, en el despliegue de las redes de alta velocidad, proyectos tractores de 5G, proyectos de investigación básica, programas de digitalización de pymes, modernización de la red de incubadoras aceleradoras y centros tecnológicos y de innovación digital, o la nueva política de los cuidados.
- Participación en **consorcios, fondos público-privados** o en el **capital de empresas:** por ejemplo, para la ejecución de grandes proyectos tractores de digitalización sectorial.
- Instrumentos financieros, como **créditos y garantías**, así como fondos de inversión (COFIDES y NEXT-TECH).
- **Compra pública innovadora:** por ejemplo, para la política de innovación o la digitalización de la Administración.
- Participación en **proyectos transnacionales** o Proyectos Importantes de Interés Común Europeo: como los proyectos tractores del hidrógeno verde, de baterías de litio o de microprocesadores.

El Plan insiste en que los **procesos de selección** responderán a los principios establecidos por las normas comunitarias, garantizando un procedimiento basado en la **transparencia y la libre competencia**. Además afirma que **se habilitarán instrumentos para garantizar la participación de las pymes**. Asimismo, se desarrollarán mecanismos para la **redirección de los fondos hacia los proyectos que se ejecuten con mayor eficiencia**. No obstante, no hay más detalles sobre cómo van a aplicarse estos puntos.

En último término, se hace una mención particularizada a los **Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica** (PERTE), como modelo de colaboración público-privada inducida con vocación de permanencia. La identificación de los PERTE se realizará por el Consejo de Ministros, que pondrá en marcha los procesos para **articular a los participantes públicos y privados en la correspondiente "alianza" o consorcio** para el despliegue de los proyectos.

El Plan añade que, sobre la base de la información proporcionada por los planes de las Comunidades Autónomas y las manifestaciones de interés, **se han identificado los siguientes PERTE:**

- Industria de la automoción verde y conectada, primer PERTE en ser anunciado.
- Generación energética mediante hidrógeno verde.
- Industria aeroespacial.
- Agricultura sostenible y eficiente.
- Uso del español en el ámbito de la inteligencia artificial.
- Desarrollo de un sistema nacional de salud puntero.

Reformas

Para acceder a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencias, los planes de los Estados deben incluir **reformas que acompañen a las inversiones**. Por ello, a través de los treinta componentes del Plan de Recuperación español, se recogen reformas que refuercen el impacto de las inversiones descritas. La **mayoría de las reformas tienen carácter horizontal** - impulsando los cuatro ejes de transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género-; pero **otras están específicamente dirigidas a impulsar la modernización de sectores** **tractores** como el comercio, el turismo, el sector agroalimentario, la salud, la automoción o las Administraciones Públicas.

En este sentido, el Plan concreta las **20 principales reformas** siguiendo este orden:

- Ley de cambio climático y transición energética.
- Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables.
- Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable.
- Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes.
- Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización.
- Modernización de la Política Agrícola y Pesquera - Protección del suelo y uso eficiente del agua.
- Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular.
- Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación.
- Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada.

- Nueva Política de Vivienda.
- Modernización de la Justicia.
- Modernización y Digitalización de la Administración.
- Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios - Reforma concursal.
- Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud.
- Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad.
- Nuevas políticas públicas del Mercado de Trabajo - hacia un estatuto de los trabajadores del Siglo XXI.
- Nueva Economía de los Cuidados.
- Refuerzo de las Políticas de Inclusión y Servicios Sociales.
- Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal.
- Refuerzo del Sistema de Pensiones.

Estas reformas se identifican con las principales inversiones mencionadas anteriormente. En total, el Plan incluye **102 medidas de reforma** distribuidas en las palancas y componentes, y que se traducen en cambios normativos, modificación y revisión de procedimientos administrativos o actuaciones concretas de las distintas Administraciones, y que buscan incidir sobre los siguientes aspectos:

- Cambiar la **demografía empresarial**, promoviendo el emprendimiento y aumentando el tamaño y eficiencia de las empresas en los diferentes sectores productivos.
- Reforzar el **capital humano**, mediante la reforma de la educación, la formación profesional y las políticas activas de empleo.
- Apostar por la **ciencia** y la **innovación**, modernizando y reforzando el sistema de investigación, desplegando grandes proyectos tractores y ampliando la transferencia tecnológica al conjunto de la economía.
- Aumentar el **capital tecnológico**, mediante la modernización del tejido productivo, con atención a las pymes, la transformación de la industria, el impulso de los sectores del futuro y la renovación del equipamiento del sistema nacional de salud.
- Proteger y reforzar el **capital natural**, la protección de ecosistemas, la descarbonización de la industria y el impulso de una nueva economía verde y azul eficiente y sostenible.
- Modernizar la red de **infraestructuras físicas y digitales** con el fin de reforzar la sostenibilidad y la resiliencia.

- Modernizar el **sistema energético** para hacerlo flexible, robusto y eficiente con medidas que impulsen la producción e integración de renovables, el ahorro en costes, la mejora de la competitividad y la modernización de los sectores económicos o el impulso de la descarbonización de la movilidad urbana y la mejora de la calidad del aire.
- Modernizar el marco normativo del **mercado laboral** para adaptarlo al siglo XXI y apostar por un marco de flexibilidad y seguridad que garantice la eficiencia económica y la calidad del empleo, con especial atención a los jóvenes.
- Mejorar la **vertebración territorial** y aumentar el **capital social**, con el fin de proporcionar oportunidades en todo el país, frenando la despoblación y desplegando un estado de bienestar que garantice el cuidado de los mayores y dependientes y proporcione oportunidades a las próximas generaciones.
- Modernizar la **Administración Pública**, a través de la digitalización, la mejora de la eficiencia en los procesos, el refuerzo del capital humano, la reforma en áreas clave como la justicia o la mejora de la evaluación de las políticas públicas.
- Avanzar en la sostenibilidad de las **finanzas públicas**, con un sistema fiscal que refuerce los ingresos públicos y la progresividad, reduzca la economía sumergida y el fraude, adecúe las figuras impositivas a la actualidad, haga frente al riesgo financiero asociado al cambio climático e impulse la fiscalidad verde, garantice la sostenibilidad de las pensiones y mejore la eficiencia del gasto público.

Las reformas que han sido sujeto de una mayor polémica son las que tienen que ver con la reforma laboral -entre otras medidas, incluye la simplificación de los tipos de contratos a tres y la introducción de nuevos instrumentos de flexibilidad interna alternativos al despido-, la reforma de las pensiones -con medidas como el desincentivo a la jubilación anticipada y la estimulación del trabajo senior- y al reforma fiscal.

No obstante, estas reformas, como ocurre con el resto, todavía adolecen de **falta de concreción** en su aplicación. En este sentido, **se habría acordado con la Comisión Europea un calendario** de ejecución a lo largo de este año y 2022. Asimismo, el Plan asegura que estas reformas se definirán y desarrollarán en el marco del **diálogo social** con sindicatos y patronal.

Reformas e inversiones realizadas hasta la fecha

El Plan de Recuperación afirma que el impulso reformador comenzó en el año **2020**, alcanzándose alrededor de **70 hitos** ese año (incluyendo medidas como Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 o la Ley de Cambio Climático y Transición Energética entre otras). Las reformas han continuado en **2021**, con otros **30 hitos**, entre ellos la Estrategia España Nación Emprendedora, la adopción del Ingreso Mínimo Vital, o el Real Decreto 142/2021, de 9 de marzo, para el reconocimiento permanente y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia profesional.

En paralelo al amplio despliegue de reformas, este año se ha avanzado en la puesta en marcha de las **inversiones** a partir del reparto a las Comunidades Autónomas de las siguientes partidas: **730 millones de euros en el ámbito de la política de ciudades; 581 millones de**

euros en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, corrección de tendidos eléctricos y apoyo a la implementación de normativa de residuos.

Por otro lado, recientemente se ha aprobado el **Plan Moves III, que constituye una línea de 400 millones de euros ampliables a 800 hasta 2023** para financiar la compra de vehículos eléctricos e híbridos enchufables, así como la adquisición e instalación de infraestructuras de recarga.

Asimismo, desde el Ministerio de Ciencia e Innovación se han publicado dos convocatorias: la primera convocatoria del **Programa Tecnológico Aeronáutico, con 35 millones de euros** en subvenciones; una nueva convocatoria de **proyectos de I+D+i en “Líneas Estratégicas”, que destinará 64,5 millones de euros en subvenciones y 43 millones en créditos** a proyectos de investigación -43 millones de euros del total de 64,5 millones- está financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Por último, se ha modificado la **convocatoria Cervera 2020**, inicialmente dotada de 20 millones de euros, para que cuente con otros **15 millones de euros adicionales** procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

ALINEACIÓN CON LAS PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES EUROPEAS

Alineamiento con los seis pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Plan de Recuperación afirma que está completamente alineado con los seis pilares que el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia identifica como ámbitos prioritarios y en torno a los que deben diseñarse los planes de recuperación: i) transición verde; ii) transformación digital; iii) crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; iv) cohesión social y territorial; v) resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; vi) políticas para las próximas generaciones.

Con el fin de justificar dicho cumplimiento, el Plan de Recuperación vuelve a hacer una revisión de las reformas e inversiones planteadas y su identificación con cada una de las prioridades europeas. Por ejemplo, en el contexto de la transición verde se señala el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y en materia de transformación digital se menciona la Agenda España Digital 2025.

Asimismo, se especifica la contribución por cada uno de los componentes² a los seis pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este sentido, pueden extraerse las siguientes conclusiones: el **100% de los componentes contribuyen al crecimiento sostenible, inclusivo e inteligente**, seguido por la **transición digital** y la **cohesión social y territorial**, a los que contribuyen un **72%** de los componentes **respectivamente**. En tercer lugar, un **65%** de los componentes contribuyen a la **resiliencia sanitaria, económica, social e institucional**. El **55%** de los componentes inciden en la **transición verde**. Por último, un **31%** de los componentes favorecen a las **políticas para las próximas generaciones**.

² De este análisis el Plan excluye el componente 30: sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

Alineamiento con las Recomendaciones Específicas (CSR) para España

Uno de los principales requisitos para que la Comisión Europea autorice los desembolsos de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es que el Estado miembro justifique la contribución de su plan nacional al cumplimiento de las recomendaciones específicas del Semestre Europeo en los años 2019 y 2020.

Las recomendaciones prestan especial atención a la necesidad de garantizar la **sostenibilidad de las finanzas**. Por ello, el Plan afirma que las medidas incluidas en un amplio número de componentes contribuirá a esta recomendación: componentes 2 y 4, 5 a 8, 10 a 15, 17 a 23, 25 y 27 a 30. En cualquier caso, los componentes que inciden de manera más directa son los cuatro últimos: medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal; adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI; mejora de la eficacia del gasto público; sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones relativas al **capital humano, mercado laboral y servicios sociales**, el Plan de Recuperación identifica las medidas incluidas en los componentes 2, 10 a 16 y 19 a 24. En definitiva, se refiere al conjunto de reformas e inversiones articuladas en torno a las palancas relativas a la modernización y digitalización del tejido industrial, el pacto por la ciencia y la innovación, la educación y formación continua y desarrollo de capacidades, así como la nueva economía de los cuidados y las políticas de empleo.

Por último, el Plan hace referencia a las recomendaciones relativas a la promoción de la **inversión e innovación**. Para ello, el Plan prevé diversas medidas, especialmente las incluidas en los componentes 1 a 21, 24, 25 y 26. Es decir, el Plan de Recuperación afirma que todos los componentes contribuyen a avanzar en estas recomendaciones, excepto las incluidas en la palanca seis sobre economía de los cuidados y políticas de empleo y la palanca diez de modernización del sistema fiscal.

Alineamiento con las “flagships” de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible

La Comisión Europea señaló en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible -con la que se inicia el ciclo del Semestre Europeo- siete iniciativas emblemáticas o “flagships³” como prioridades europeas. Los planes nacionales elaborados por los Estados miembros deben incluir medidas que contribuyan a la consecución de de dichas “flagships”.

³ **Activación (power-up)**: impulso para avanzar hacia un sistema energético 100% renovable; **Renovación (renovate)**: mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos y privados y desarrollar entornos de vida y sistemas de medición inteligentes; **Recarga y Repostaje (recharge and refuel)**: impulsar el transporte sostenible, accesible e inteligente y desplegar estaciones de recarga; **Conexión (connect)**: extensión de la banda ancha y despliegue del 5G, llegando a todos los territorios, ciudadanos y sectores económicos; **Modernización (modernise)**: digitalización de las Administraciones Públicas; **Expansión (scale-up)**: fomento e impulso de capacidades digitales, como aquellas relacionadas con los datos industriales en la nube o el diseño de microprocesadores; **Reciclaje y Perfeccionamiento Profesional (reskill y upskill)**: reforzar y actualizar la formación y capacitación del capital humano.

El Plan de Recuperación español afirma que las inversiones y reformas se encuadran dentro de estas iniciativas emblemáticas. Por ejemplo, el Plan de choque de movilidad sostenible (componente 1) contribuye a la “flagship” Recarga y Repostaje, el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (componente 2) se alinea con la “flagship” Renovación y el Plan Nacional de Competencias Digitales (componente 19) impulsa la “flagship” Reciclaje y Perfeccionamiento profesional.

El aspecto más llamativo de **estas iniciativas emblemáticas** es que **introducen una serie de impactos u objetivos** concretos que hay que alcanzar. La importancia de esta cuestión radica en que la ejecución del Plan de Recuperación y los correspondientes desembolsos de la Comisión Europea están condicionados al cumplimiento de una serie de hitos y objetivos pendientes de definir. En este escenario, los **impactos marcados para cada una de las “flagships” determinarán la concreción de dichos hitos y objetivos asociados al seguimiento del Plan de Recuperación:**

- Activación: se marcan objetivos como alcanzar un **sistema energético 100% renovable en 2050**, instalación de **4GW de potencia instalada de electrolizadores para 2030**, contribución mínima del hidrógeno renovable del 25% del total de hidrógeno consumido, un parque de **5.000-7.000 vehículos de combustible de hidrógeno** y de **150-200 autobuses de pila de combustible de hidrógeno renovable**.
- Renovación: adición de **2.000 nuevos sensores a las redes de agua** para controlar el 80% del agua utilizada en España y **540 hectáreas de suelo objeto de actuaciones de regeneración y renovación urbana**, entre otros impactos.
- Recarga y Repostaje: alcanzar una flota de **250.000 vehículos eléctricos en 2023** y 5 millones en 2030 o desplegar entre **80.000 y 110.000 puntos de recarga**.
- Conexión: entre otros impactos, se encuentra llegar a **2025** con el **100% de la población con conectividad de 100Mbps** y el **75% con cobertura 5G**.
- Modernización: alcanzar los **15.000 trabajadores públicos habilitados para el teletrabajo**.
- Expansión: en este caso no se especifican impactos concretos, se señalan como objetivos el fortalecimiento de la soberanía digital europea, la creación de un sector industrial líder en el uso del cloud y la creación de plataformas de datos e inteligencia artificial sectoriales.
- Reciclaje y Perfeccionamiento Profesional: garantizar la formación en **competencias digitales al 80% de la población**.

AUDITORÍA Y SEGUIMIENTO DE LOS HITOS Y OBJETIVOS

Para garantizar una adecuada gestión de los recursos, el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia insiste en la necesidad de establecer un sistema de control y auditorías completo y exhaustivo.

En este contexto, el Plan de Recuperación afirma que el diseño del sistema de control descansa sobre dos pilares fundamentales:

- Es un **sistema diferente** del utilizado en la aplicación de los fondos estructurales y resto de fondos europeos. En el caso de los recursos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la **finalidad principal del control es la consecución de unos hitos y objetivos** identificados y, en su caso, poner de manifiesto y corregir irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.
- El sistema de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia **descansa en los sistemas de auditorías ya existentes** en las Administraciones Públicas, aunque reforzando y adaptando su enfoque.

Para ello, el sistema de control se desplegará en tres ámbitos o niveles diferenciados:

- **Nivel 1: control interno del órgano ejecutor.** Este nivel opera en el ámbito de cada órgano encargado de la ejecución de una actuación enmarcada en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Está previsto aprobar una **orden del Ministerio de Hacienda para establecer un sistema de gestión integral** que permita recopilar toda la información relativa al control y seguimiento por las entidades ejecutoras de los hitos y objetivos así como de la ejecución contable. Se facilitará el **acceso** a esta base de datos a los órganos de control **de la Comisión Europea y otras instituciones europeas**, como la Oficina de Lucha contra el Fraude o el Tribunal de Cuentas Europeo.
- **Nivel 2: control interno del órgano independiente.** Este nivel también está relacionado con la gestión y está encomendado a los órganos de control interno independientes de las Administraciones actuantes. En concreto, estos órganos realizan un control ex ante de la legalidad sobre los actos de ejecución de gasto y valoran las ofertas presentadas por los licitadores y el adecuado desarrollo del procedimiento de contratación.
- **Nivel 3: régimen de auditorías y controles ex post nacionales.** La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es la Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación conforme a lo establecido en el artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020. Se aprobará una estrategia de auditoría que exponga la metodología y planificación.

Merece la pena destacar que los pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están vinculados a la consecución de hitos y objetivos que se fijen para cada plazo en el acuerdo de financiación establecido entre el Estado miembro y la Comisión una vez aprobado el plan nacional. Por este motivo, las auditorías deben garantizar un correcto seguimiento de dichos hitos y objetivos.

En este sentido, corresponde a la Secretaría General de Fondos Europeos, en su condición de Autoridad Responsable de acuerdo al artículo 20 del Real Decreto-ley 36/2020, el seguimiento e integración de la información de gestión realizada por los órganos competentes de cada componente y actuación. La Autoridad Responsable es el punto de contacto con la Comisión Europea y elabora las solicitudes de pago, a la que acompaña una declaración de gestión basada en los informes emitidos por los órganos responsables y tras la realización de los controles por la IGAE en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos. Igualmente, en este proceso participan: entidades decisoras -un interlocutor por Ministerio- que, además de disponer los recursos y determinar su utilización, establece los hitos y objetivos y se responsabiliza de su seguimiento; y entidades ejecutoras -tantas como participantes en el Plan-

que asumen la ejecución de los proyectos y actuaciones orientados a la consecución de los hitos y objetivos.

El Plan de Recuperación afirma que, hasta la fecha, ya se han cumplido 100 hitos correspondientes al primer pago semestral. Estos hitos corresponden a las reformas realizadas en 2020 y 2021 y a los que se hacían referencia en esta nota en un apartado anterior.

OBJETIVOS E IMPACTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

El Plan de Recuperación nace en un contexto en el que hay que hacer frente a un **triple desafío**: mitigar el impacto del coronavirus y sus consecuencias económicas y sociales; afrontar las debilidades estructurales de la economía española -desigualdad, desempleo, precariedad laboral, déficit público, entre otras-; y trabajar para abordar las nuevas prioridades y los retos del futuro -principalmente, el cambio climático y la digitalización-.

En este sentido, el Plan señala que el conjunto de reformas e inversiones se ponen en marcha con un **triple objetivo**: apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria; impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural; y llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

A su vez, en la presentación del Plan de Recuperación, el Presidente del Gobierno señaló **cinco grandes objetivos**: modernizar y digitalizar el tejido productivo y la Administración Pública; aumentar la productividad; impulsar la capacidad de crear empleo de calidad en todo el territorio y, en particular, luchar contra el desempleo estructural, el desempleo juvenil y la brecha de género; reducir las desigualdades sociales y de género; impulsar una economía verde y avanzar en la lucha contra el cambio climático y protección de la biodiversidad.

Asimismo, el Plan ha sido diseñado con **vocación transformadora sobre sectores económicos en su conjunto**. Para ello, identifica un objetivo por cada una de las diez palancas en las que se estructuran las reformas e inversiones.

En términos generales, el Plan pretende tener un impacto macroeconómico muy significativo, sobre todo teniendo en cuenta el **apalancamiento esperado de la inversión privada**. Suponiendo un grado de **apalancamiento privado** esperado de 1:4 (4 euros privados invertidos por cada euro público), los 140.000 millones de origen público podrían multiplicar su efecto movilizando **un total de hasta 500.000 millones de euros de inversión del sector privado**.

En cifras, se espera que el Plan se traduzca en un **crecimiento potencial por encima del 2% del PIB**, superando una década de reducción de dicho crecimiento potencial. Adicionalmente, el Plan permitiría recuperar la senda del crecimiento anterior a la pandemia a lo largo del 2022 y la plena ejecución de las medidas podría suponer un impulso del **2% de PIB en promedio anual**. A su vez, el empleo generado por el Plan podría superar los **800.000 puestos de trabajo**.

Junto a esto, el Plan supondría una mejora estructural de competitividad del tejido empresarial, con un aumento de **0,2 puntos porcentuales** en la **tasa de crecimiento de las exportaciones** a largo plazo.

Por otro lado, se pretende alcanzar un **inversión pública próxima al 4% del PIB**, situando la inversión neta en terreno positivo por primera vez desde 2011 y por encima de la inversión pública de los últimos años de apenas el 2% del PIB. En concreto, se espera que la **inversión dedicada a I+D+i alcance el objetivo del 2%**.

Por último, el Plan también pretende tener un impacto social y territorial, por ejemplo: luchando contra la brecha de género; **reduciendo el índice de Gini⁴ español un 5,7%** y disminuyendo la diferencia entre el índice de Gini de España y el de la UE en **más de dos tercios**; devolviendo el crecimiento de las regiones españolas a una senda de convergencia, de manera que una región con un PIB per cápita un 1% menor observará un crecimiento medio anual un 1,1% superior.

CONCLUSIONES

El Plan de Recuperación que ahora conocemos no es el documento final que va a remitirse a la Unión Europea para su aprobación y la posterior recepción de fondos. Es una versión del mismo lanzado con una **finalidad política y comunicativa**. El documento no incluye otras cuestiones que deben aparecer en los planes nacionales y que son fundamentales para conocer a fondo el alcance de las medidas a adoptar. Por ejemplo, el Plan de Recuperación publicado **no detalla los costes previstos para cada una de las inversiones previstas**, pero, sobre todo, **no desarrolla los impactos y objetivos** que esperan alcanzarse en el proceso de ejecución del Plan y que, como hemos señalado, son imprescindibles para hacer un seguimiento de las reformas e inversiones y para solicitar los correspondientes desembolsos por parte de la Comisión Europea.

No obstante, es justo valorar y reconocer otros aspectos que se incluyen en este Plan de Recuperación:

- En primer lugar, es **ambicioso en sus objetivos**. Pone el foco en retos de futuro como es la agenda verde, dando un salto cualitativo. Los bloques verde y digital recibirán en España un 39% y 29% de los recursos respectivamente, por encima de los umbrales exigidos por la Unión Europea.
- En segundo lugar, el Plan nos da **información detallada en cuanto a las cuantías asignadas a cada una de las palancas y componentes**, así como de cada una de las 212 reformas e inversiones asociadas a cada epígrafe. En cualquier caso, queda por saber cómo se van a ejecutar cada una de las medidas, tanto en el caso de las inversiones (es decir, si serán subvenciones, licitaciones, etc) como de las reformas (falta concreción y detalles).
- En tercer lugar, el Plan también aborda otros aspectos exigidos por parte del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como es el alineamiento de las medidas con

⁴ Medida para calcular la desigualdad de ingresos.

los pilares del Mecanismo o su compromiso con las recomendaciones del Semestre Europeo.

El aspecto más importante del Plan, que es la **eficacia de sus medidas**, no lo conoceremos hasta que comience un amplio despliegue de las reformas e inversiones y veamos los resultados en el medio plazo y para ello será necesario tener claridad sobre los hitos y resultados esperados a un nivel detallado.

Esta nueva etapa, por lo tanto, es una oportunidad para mejorar algunas deficiencias detectadas en el proceso de elaboración del Plan. La primera de ellas tiene que ver con que **la preparación del Plan ha adolecido de falta de diálogo con el resto de fuerzas políticas**, unido a una **percepción de incertidumbre y falta de transparencia** por parte de la iniciativa privada y de la ciudadanía en general. Si este Plan de Recuperación es concebido como un proyecto de país requerirá de mayor involucración del conjunto de actores políticos, sociales y económicos. Por ello, será también clave mejorar la **coordinación entre los distintos niveles de gobierno**.

Esto pasa también por la importancia de diseñar un **mecanismo de rendición de cuentas transparente y accesible** que permita conocer el desempeño en la ejecución de las medidas de forma fácil, y en tiempo real. En este sentido, y como ya se ha mencionado, la definición de los hitos y objetivos todavía no se conocen y jugarán un papel fundamental en este proceso de seguimiento y medición de resultados.

Asimismo, el Plan de Recuperación podría haber sido una gran oportunidad para incorporar un **sistema de evaluación ex ante de las políticas públicas**, en el que se establecieran los impactos esperados con cada medida y permitiera una trazabilidad continuada para conocer hasta qué punto dicha actuación está siendo eficaz. Esto es especialmente importante en un proyecto a largo plazo como el Plan de Recuperación, en el que será esencial la **capacidad de adaptación y flexibilidad** para introducir cambios en las reformas e inversiones si estas no se traducen en los resultados esperados.

En este proceso de ejecución-evaluación simultáneo serán clave los **instrumentos a través de los cuales se canalicen las inversiones**. Para ello, sería deseable que el diseño de las convocatorias de ayudas exploren **nuevas fórmulas que puedan superar los esquemas** aplicados hasta ahora -por ejemplo, las ayudas en materia de rehabilitación energética o para la compra de coches eléctricos-, con foco en **facilitar incentivos para la agrupación y colaboración entre empresas de todos los tamaños**.

Respecto a los PERTE, introducidos como una figura novedosa de colaboración público-privada con el que se pretendían abordar transformaciones desde una perspectiva transversal y de cadena de valor, es necesario **agilizar su lanzamiento, empezando con el anunciado registro de PERTES**. Todavía hay muchas incógnitas en torno a cómo se van a poner en marcha y las vías para la participación en condiciones de competencia y concurrencia. Además no está claro el visto bueno por parte de la Comisión Europea en cuanto a la compatibilidad de estos PERTE con la normativa de ayudas de Estado.

El **rol de las PYMES**, si bien mencionado como objetivo en el Plan, debe definirse con mayor claridad. En el diseño de convocatorias y de los propios PERTE deben incluirse mecanismos

específicos para asegurar su participación en los proyectos, al margen de ventanas específicas que se habiliten para este tipo de empresas (e.g. digitalización en pymes).

La **siempre postergada reforma de la Administración Pública** queda, una vez más, postergada. El Plan recoge inversiones importantes para su digitalización y otros aspectos como la simplificación de los procesos, eficiencia de la contratación pública, transición energética de los edificios e infraestructuras, con un punto adicional en formación y comunicación relativos a la ejecución del Plan. Todos ellos puntos sin duda importantes, pero **no suficientes para abordar una verdadera modernización y transformación de la administración.**

Por último, el Plan de Recuperación debe concebirse como un **doble desafío**: por un lado, nos encontramos ante el reto de **abordar deficiencias estructurales** de la estructura económica y social española, que ha lastrado el crecimiento y productividad del país, a la vez que se avanzan en otras **prioridades y retos de futuro**; por otro lado, con la ejecución del Plan de Recuperación está en juego la **credibilidad y visibilidad** de nuestro país en la esfera europea.

Es el momento de demostrar que España sabe aprovechar un paquete de estímulo sin precedentes, no sólo para impulsar la **imagen e influencia de España** en el circuito europeo, sino también para justificar la idoneidad de **avanzar en la Unión Europea hacia una integración fiscal que permita dar respuestas rápidas ante crisis como la actual** mediante políticas de estímulo que sean solidarias y ambiciosas, apostando por la cohesión del mercado interior y la convergencia entre los territorios.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en esta Nota técnica para fines comerciales o 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