BRIEFING

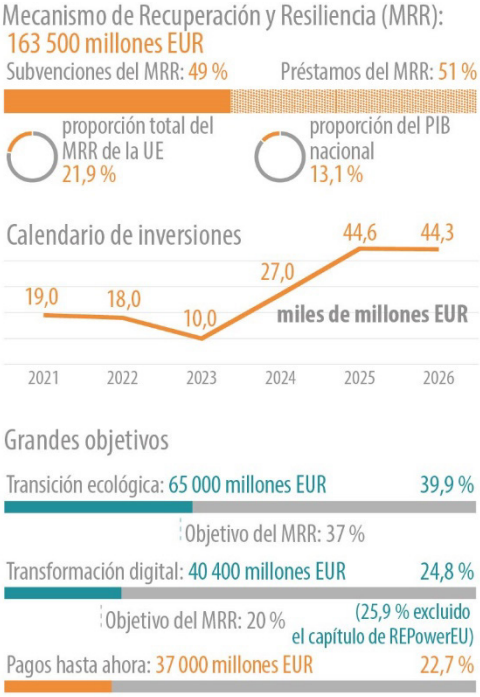
Ejecución del Next Generation EU:
¿cómo están actuando los Estados miembros?

Parlamento Europeo

Plan nacional de recuperación y resiliencia de España

Situación actual

EN TODOS LOS RECURSOS



El Plan nacional de recuperación y resiliencia de España (en lo sucesivo, Plan) es el segundo mayor plan (en cifras absolutas) financiado por el instrumento de recuperación Next Generation EU y su principal instrumento de gasto, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF). Tras la modificación de octubre de 2023 del Plan español[1], al que se añadió un capítulo de REPowerEU, el valor del Plan alcanzó los 163 000 millones EUR (esto es, el 13,1 % del producto interior bruto (PIB) nacional en 2019), lo que supone un aumento de aproximadamente el 135 % con respecto a la versión original (2021) del Plan (solo 69 500 millones EUR en subvenciones). El Plan modificado supone una mayor asignación de subvenciones, por un importe de 79 800 millones EUR y una asignación de préstamos por un importe de 83 200 millones EUR recién solicitada[2]. La parte de la subvención incluye la revisión al alza de junio de 2022 de la asignación de subvenciones de España de 7 700 millones EUR y la asignación de subvenciones de REPowerEU de 2 600 millones EUR. Además, España ha solicitado una transferencia de su parte de la Reserva de Adaptación al *Brexit* de 58 millones EUR a su Plan nacional de recuperación y resiliencia. Hasta la fecha, se han recibido 37 000 millones EUR de recursos del MRR (el 22,7 % del Plan modificado). La Comisión ha desembolsado estos importes en forma de prefinanciación y tres tramos de subvención.

El Plan modificado se centra en la transición ecológica destinándole casi el 40 % de los recursos. También fomenta la transformación digital destinando el 25,9 % de los fondos (excluido el capítulo de REPowerEU) a proyectos digitales. En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión evaluó la aplicación del Plan español como «muy avanzada», pero advirtió de la necesidad de mantener una capacidad administrativa suficiente debido a la considerable expansión del Plan. El Parlamento Europeo participa en los foros interinstitucionales de cooperación y debate sobre su aplicación y controla el trabajo de la Comisión Europea.

El presente briefing forma parte de una serie que abarca a todos los Estados miembros de la Unión.

EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

Autor: Marin Mileusnic
Servicio de Seguimiento de Next Generation EU, Servicio de Estudios para los Diputados

PE 698.878 – Octubre de 2023

ES

Retos específicos por país

En el contexto del Semestre Europeo, el Consejo adopta recomendaciones específicas por país (REP), ofreciendo a los Estados miembros orientación normativa sobre cómo impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión, manteniendo al mismo tiempo unas finanzas públicas saneadas. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia deben contribuir a abordar eficazmente un número relevante de retos determinados en las REP 2019-2020.

La Comisión Europea agrupó las REP dirigidas a España en 2019 y 2020 en 14 categorías: i) Hacienda pública y fiscalidad; ii) Sistema de pensiones y sostenibilidad fiscal a largo plazo; iii) Política fiscal y gobernanza fiscal; iv) Sanidad y cuidados de larga duración; v) Reformas del mercado de trabajo; vi) Educación; vii) Reducción de la pobreza e inclusión social; viii) Políticas de investigación e innovación; ix) Inversión; x) Transición digital; xi) Transición verde y energética; xii) Transporte; xiii) Administración pública y entorno empresarial; xiv) Otros aspectos de la Administración pública. A continuación se resumen algunas de las recomendaciones.

En 2019, el Consejo recomendó a España que apoyase el empleo mediante acuerdos para preservar los puestos de trabajo, incentivos efectivos a la contratación y desarrollo de capacidades, y reforzando la protección contra el desempleo. España debe emprender medidas para abordar el prolongado asunto de la dualidad y la precariedad del mercado laboral y para reducir los contratos temporales en sector público y el privado.

Otro reto es la efectividad de la administración pública, que requiere inversión en capacidades, digitalización y calidad de los servicios públicos. Las REP piden prudencia a medio plazo, garantizando la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión y una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Además, la inversión debe centrarse en la transición verde y digital, fomentando la investigación y la innovación, la producción y uso de energía limpia y eficiente, las infraestructuras energéticas, la gestión del agua y los residuos y el transporte sostenible.

En 2020, el Consejo recomendó a España que adoptara todas las medidas necesarias en 2020 y 2021 para abordar eficazmente la pandemia de COVID-19, sostener la economía y apoyar la consiguiente recuperación. También recomendó potenciar la inversión, al mismo tiempo que se aplicaban políticas destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda. Varias REP están relacionadas con la productividad. La fragmentación y las barreras normativas en España hacen que las pequeñas y medianas empresas (pymes) sean menos productivas y dificultan su capacidad de expansión y de beneficiarse de las economías de escala.

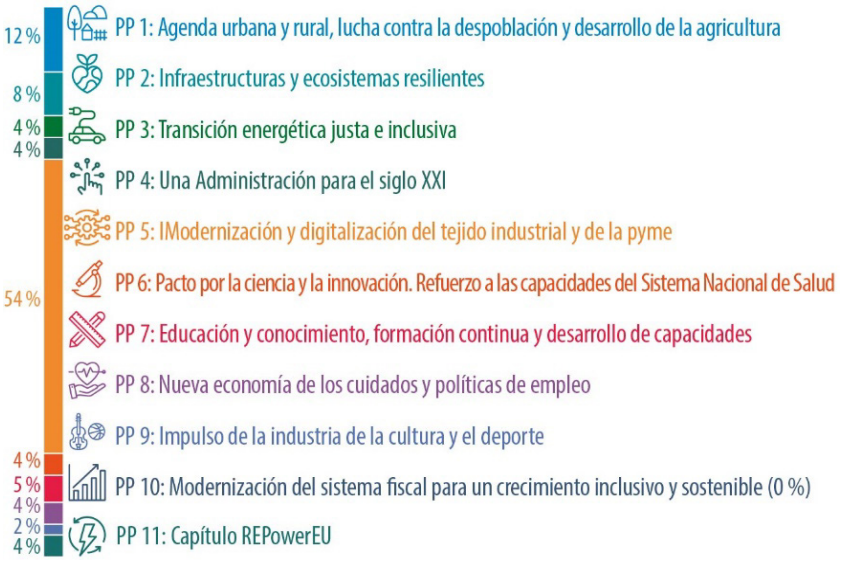
En 2022, el Consejo pidió al país que garantizase la reducción gradual de la deuda y la sostenibilidad fiscal a medio plazo, y que ampliase al mismo tiempo la inversión pública para la transición verde y digital y la seguridad energética mediante el MRR, REPowerEU y otros fondos de la UE. También recomendó que España siguiera adelante con la aplicación del Plan y presentara la programación de la política de cohesión para 2021-2027, con el fin de aumentar las tasas de reciclaje con el fin de cumplir los objetivos de la UE y promover la economía circular, así como con el fin de reducir la dependencia general de los combustibles fósiles. La edición de 2023 de las REP mostró un tono similar. En general, la Comisión consideró que la ejecución del Plan estaba «muy avanzada», pero sugirió mantener los niveles adecuados de capacidad administrativa para garantizar una ejecución continua.

Objetivos y estructura del Plan

El 30 de abril de 2021, España entregó a la Comisión su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia inicial, de 69 500 millones EUR. Los objetivos del Plan son los siguientes: i) impulsar la actividad económica y la creación de empleo para contrarrestar el impacto a corto plazo de la

pandemia; ii) apoyar la amplia transformación estructural de la economía; y iii) dirigir la transformación hacia un modelo de crecimiento más sostenible y resiliente. En consonancia con el Reglamento del MRR, el 6 de junio de 2023. España presentó un Plan de recuperación y resiliencia modificado con mayor ambición y con un capítulo dedicado a REPowerEU. El importe total del Plan modificado asciende a **163 000 millones EUR** (para más información, véase el capítulo «Aprobación del Consejo y prefinanciación»).

Gráfico 1 – Desglose de la financiación por política palanca



El Plan modificado de España contempla 11 políticas palanca (PP) divididas en 31 componentes (véase el cuadro 1) que abordan las REP antes mencionadas y los retos en los siete ámbitos emblemáticos[3] identificados por la Comisión en el marco del MRR. Como se muestra en el gráfico 1, se espera que más de la mitad de los recursos del MRR se utilicen para la modernización de la industria y las pymes, incluida su digitalización (aproximadamente 88 000 millones EUR para la PP 5). Otras políticas palanca financiadas sustancialmente se refieren a los retos relacionados con las tendencias de despoblación, la agricultura y las zonas urbanas y rurales (casi 19 000 millones EUR para la PP 1), seguidas de la inversión en infraestructuras y ecosistemas (13 500 millones EUR para la PP 2).

El Plan de España se aplicará mediante una combinación de **253 inversiones y medidas de reforma**. Se espera que el 39,9 % de sus recursos financie la transición ecológica y, excluyendo el capítulo de REPowerEU, el 25,9 % la transformación digital (esto es, el 24,8 % incluido el capítulo). Esto supera los objetivos de gasto fijados por el Reglamento del MRR, el 37 % y el 20 % respectivamente (véase la portada). Las medidas integradas en el Plan también abordan la cohesión social y territorial y la igualdad de género. En general, el Plan modificado no eliminó ninguna de las medidas presentadas anteriormente[4], sino que más bien introdujo una nueva medida, relacionada específicamente con el capítulo de REPowerEU, y amplió algunas de las existentes (véanse las siguientes secciones).

Según la evaluación de la Comisión, el Plan modificado puede aumentar el PIB de España entre un 2,7 % y un 3,5 % de aquí a 2025 (sin tener en cuenta el potencial de las reformas estructurales adicionales). Además, el Gobierno español estimó en el Plan modificado que podrían crearse más de 800 000 puestos de trabajo al final del período de ejecución, es decir, 12 nuevos puestos de trabajo por cada millón EUR de inversión.

Cuadro 1 - Componentes del Plan de España

Política palanca	Componente (C)	Recursos del MRR (miles de millones EUR)	Porcentaje
1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6,5	4,0 %
	C2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	10,8	6,6 %
	C3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1,5	0,9 %
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	C4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1,6	1,0 %
	C5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	5,1	3,1 %
	C6. Movilidad sostenible, segura y conectada	6,7	4,1 %
3. Transición energética justa e inclusiva	C7. Despliegue e integración de energías renovables	3,2	2,0 %
	C8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	1.4	0.9 %
	C9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.6	1.0 %
	C10. Estrategia de Transición Justa	0,3	0,2 %
4. Una Administración para el siglo XXI	C11. Modernización de las Administraciones públicas	6,5	4,0 %
5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme	C12. Política Industrial España 2030	6,0	3,7 %
	C13. Impulso a la pyme	63,0	38,6 %
	C14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3,4	2,1 %
	C15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	15,4	9,4 %
6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	C16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	0,5	0,3 %
	C17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	4,8	2,9
	C18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1,2	0,7 %
7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	C19. Plan Nacional de Competencias Digitales	3,6	2,2 %
	C20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2,1	1,3 %
	C21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	1,7	1,0 %
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	C22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	3,9	2,4 %
	C23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2,4	1,5 %

Política palanca	Componente (C)	Recursos del MRR (miles de millones EUR)	Porcentaje
9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	C24. Revalorización de la industria cultural	0,3	0,2 %
	C25. España, hub audiovisual de Europa *(Spain AVS Hub)*	1,9	1,2 %
	C26. Plan de fomento del sector del deporte	0,3	0,2 %
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	C27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	-	-
	C28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	0,5	0,3 %
	C29. Mejora de la eficacia del gasto público	-	-
	C30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	-	-
11. REPowerEU	C31. Capítulo REPowerEU	6,9	4,2 %
	Total	**163,1**	**100 %**

Fuente: EPRS, basado en los datos de los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD(2021) 147 y SWD(2023) 326). Se aplican diferencias de redondeo.

Reformas

El Plan español comprende **111 reformas** de un total de 253. Su número total por política palanca se muestra en el gráfico 2. El Plan incluye reformas importantes en 11 políticas palanca, en particular en el nuevo capítulo de REPowerEU.

Gráfico 2 – Desglose de la financiación por política palanca

Las reformas tienen por objeto mejorar la demografía empresarial y el clima empresarial, a promover el espíritu empresarial y a aumentar el tamaño y la eficiencia de las empresas. El capital humano se reforzará mediante reformas en la educación, las universidades, la formación profesional y las políticas activas de empleo. El compromiso con la ciencia incluye la modernización y el refuerzo de la investigación, así como la puesta en marcha de grandes proyectos para impulsar y promover la innovación en el conjunto de la economía.

Para aumentar el capital tecnológico de España, el Plan aplicará una nueva política industrial para modernizar el tejido productivo, apoyar a las pymes, impulsar a los sectores más prometedores e introducir un programa para renovar el equipamiento del sistema nacional de salud. También habrá medidas para proteger los ecosistemas y descarbonizar la industria tradicional y el sector agroalimentario, promoviendo una economía azul y verde nueva, eficiente y sostenible.

Para reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de la economía en su conjunto, se modernizarán las infraestructuras físicas y digitales. Está prevista la reforma del sistema energético, desplegando redes y sistemas que acompañen el aumento de la generación con fuentes de energía renovable. Las medidas para modernizar las políticas públicas de empleo se implementarán sobre la base del diálogo social. Se mejorará la estructuración territorial y el refuerzo del capital con vistas a ofrecer oportunidades de empleo y desarrollo personal.

Para apoyar e impulsar la productividad en el conjunto de la economía, la administración pública debe modernizarse. También se modernizará el sistema fiscal para reducir la economía informal y el fraude fiscal, garantizar la sostenibilidad de las pensiones y hacer más eficiente el gasto público.

Otras reformas principales son las relacionadas con la transición verde, como: adoptar una ley de cambio climático y transición energética; crear un sistema energético sólido y flexible e integrar las energías renovables; una hoja de ruta para el hidrógeno renovable; la resiliencia y adaptación de los ecosistemas, y desarrollo y conectividad de las infraestructuras verdes; una ley del agua y un plan nacional de tratamiento, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización del agua; modernizar la política agrícola y pesquera, incluida la protección del suelo y el uso eficiente del agua; política en materia de residuos y fomento de la economía circular. Otras reformas importantes son una nueva política de vivienda y una estrategia de movilidad sostenible.

Además, el Plan pretende modernizar el sistema de justicia de España, su régimen fiscal y su administración pública, así como el sistema sanitario, el sistema científico y el sistema educativo, de formación profesional y universitario. Estas reformas incluyen nuevas políticas públicas del mercado laboral y la economía de la prestación de cuidados, mejora de las políticas de inclusión y los servicios sociales, y refuerzo del sistema de pensiones.

Por último, el nuevo capítulo de REPowerEU contiene una medida de reforma destinada a mejorar y racionalizar la concesión de permisos para los proyectos de producción de energía renovable y la infraestructura de la red eléctrica.

Inversión

El Plan de recuperación contiene **142 inversiones** distribuidas en 11 políticas palanca. Como se muestra en el gráfico 3, la mayoría de las medidas (33) están previstas en la PP 5 «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme», mientras que solo se prevé una inversión en la PP 10 «Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible».

Gráfico 3 – Desglose de la financiación por política palanca

Los diez mayores proyectos de inversión, como se muestra en el gráfico 4, tienen un importe total de 64 200 millones EUR y representan un porcentaje del 39,4 % de la asignación del MRR de España. Cinco de los diez proyectos más importantes figuran en la PP 5, con recursos del MRR por un importe de 49 300 millones EUR (esto es, aproximadamente el 30 % de la asignación disponible del MRR). Los cinco proyectos restantes, cuyos porcentajes respectivos oscilan entre el 1 % y el 2 % de los recursos totales del MRR disponibles para España, se incluyen en las PP 1 a 3.

Por ejemplo, la PP 1 prevé un proyecto («Instituto de Crédito Oficial. Línea de préstamos para la promoción de la vivienda social», el cuarto mayor del Plan) que tiene por objeto incentivar la inversión privada y mejorar el acceso a la financiación para la construcción y renovación de viviendas sociales y asequibles eficientes desde el punto de vista energético. La PP 3 incluye una inversión de 2 400 millones EUR (el décimo mayor proyecto) para el desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en edificios y procesos de producción. Se espera que la medida apoye el autoconsumo de energías renovables y las tecnologías que aún no son plenamente competitivas, incluidas las fuentes de energía eléctrica y térmica renovables en el sector agrícola.

El Plan introduce asociaciones público-privadas estratégicas (PERTE) en la PP 5, que equivalen a los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) a escala de la UE. Se han asignado

alrededor de 2 500 millones EUR al «Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad industrial» (el octavo proyecto más grande), cuyo objetivo es transformar los sectores de la automoción y los vehículos eléctricos, los sectores agroalimentario, sanitario, aeronáutico y naval, y los sectores industriales vinculados a las energías renovables para la producción de tecnologías de procesadores y semiconductores.

Gráfico 4 - Proyectos que reciben la mayor cantidad de fondos

A continuación se describen ejemplos de proyectos incluidos en las demás políticas palanca y las actividades correspondientes que deben llevarse a cabo. Se ha ampliado la inversión en «Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras» en la PP 2 del Plan modificado. Con un coste de 842 millones EUR, las actuaciones previstas incluyen la mejora de la eficiencia y la reducción de las pérdidas en el uso del agua, así como la mejora de la seguridad de presas y embalses.

La PP 4 prevé proyectos específicos para digitalizar la administración central (1 200 millones EUR) mediante la mejora de la interoperabilidad entre la administración central y los sistemas de salud de las Comunidades Autónomas, y la actualización de los sistemas informáticos que sustentan la gestión de las políticas activas del mercado laboral, entre otras cosas.

La PP 6 va acompañado de un proyecto de inversión (264 millones EUR) sobre «Fortalecimiento de las capacidades, infraestructuras y equipamientos de los agentes del Sistema Estatal de Ciencia, Tecnología y de Innovación», que pondrá en marcha convocatorias de propuestas para la adquisición de los equipos necesarios y financiará la actualización o el desarrollo de una nueva infraestructura estratégica nacional con mayores niveles de bioseguridad. La PP 7 incluye un proyecto sobre la «transformación digital de la formación profesional» por valor de 290 millones EUR, cuyo objetivo es, entre otras cosas, convertir las aulas en espacios de tecnología aplicada que recreen entornos de trabajo utilizando recursos tecnológicos y permitan a los estudiantes acercarse a las tecnologías buscadas por las empresas.

«Empleo juvenil», una medida de inversión (361 millones EUR) en el marco de la PP 8, tiene por objeto proporcionar formación en el trabajo a los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 29 años en talleres escolares públicos, centrándose en el desarrollo de capacidades para empleos relacionados con la transición dual, la cohesión territorial y la asistencia social. También se espera que la inversión financie la contratación de jóvenes investigadores por parte de organismos públicos de investigación, universidades públicas, centros tecnológicos y otras entidades públicas y privadas que lleven a cabo proyectos de investigación.

La PP 9 prevé un «plan digital para las inversiones deportivas» (211 millones EUR), cuyo objetivo es digitalizar las federaciones deportivas, incluida su gestión presupuestaria y los procedimientos de concesión de licencias deportivas, y fomentar la digitalización de los centros públicos de medicina deportiva y la lucha contra el dopaje. En la PP 10, el Plan de España ofrece incentivos fiscales para las renovaciones de eficiencia energética y para la adquisición de vehículos eléctricos y puntos de recarga (483 millones EUR).

Por último, la PP 11 (capítulo REPowerEU) contiene ocho medidas de inversión. Un ejemplo de proyecto es el régimen de apoyo a la producción y el uso de hidrógeno renovable (1 600 millones

EUR). En particular, España tiene previsto desarrollar un marco que ofrezca incentivos financieros, mediante subvenciones o inversiones de capital, incluido el capital riesgo, al sector privado y a las entidades del sector público que realicen actividades similares. La gestión del régimen correría a cargo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía del Gobierno de España.

Gobernanza

España ha creado un sistema de gobernanza multinivel para garantizar la aplicación, supervisión y control del Plan. El 1 de enero de 2021 entró en vigor el Real Decreto-ley 36/2020 para la ejecución del Plan. Se trata de una reforma estructural destinada a reducir las principales barreras legales para una gestión de los recursos públicos rigurosa, eficiente y eficaz, con pleno respeto a las Directivas de la UE y a los principios de transparencia y rendición de cuentas. La reforma también pretende facilitar la colaboración público-privada y la adecuada coordinación de las competencias ejercidas por los distintos niveles de la Administración pública.

Se ha creado una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia presidida por el presidente del Gobierno y que reúne a todos los Ministros responsables del Plan[5]. También participarán los secretarios de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de Hacienda, de Presupuestos y Gasto, de Derechos Sociales, la secretaria general de Fondos Europeos, y el secretario general de Asuntos Económicos. Su labor cuenta con el apoyo de un Comité Técnico compuesto por veinte miembros de la Administración pública, presidido por la nueva Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, que es también el coordinador del Plan; la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) del Gobierno central es la autoridad de auditoría del Plan. Se creará un grupo de trabajo específico entre la Intervención General de la Administración del Estado, como autoridad de auditoría, y los organismos regionales para coordinar las acciones[6].

El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude será el responsable de coordinar las acciones para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude, en cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

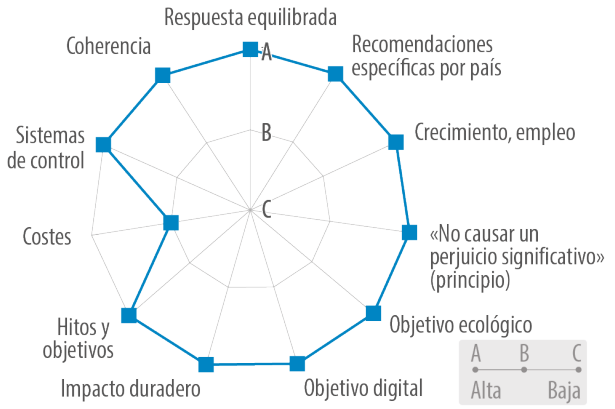
Para la implementación del Plan, se ha creado un sitio web específico que incluye información sobre las convocatorias e información específica para pymes. Anuncia que, desde el segundo trimestre de 2021, las administraciones, como ministerios, comunidades autónomas y algunos ayuntamientos, han publicado convocatorias de concursos públicos, subvenciones y ayudas. La recopilación semanal de las licitaciones, ayudas, subvenciones y otras actuaciones se publican en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) y los boletines oficiales de las comunidades autónomas.

Evaluación de la Comisión

La Comisión Europea publicó su evaluación del Plan de España el 16 de junio de 2021, proponiendo al Consejo su aprobación. La Comisión concedió la máxima calificación (A) al Plan en diez de los once criterios presentes en el Reglamento del MRR (anexo V). El único que recibió una B (media) fue la justificación de los costes, criterio n.º 9 (véase el gráfico 5). Según la Comisión, el Plan de España contribuye de forma significativa a apoyar la recuperación económica del país y contribuye a un futuro verde, digital e inclusivo. Después de que España presentara un Plan modificado, la Comisión emitió su segunda evaluación positiva el 2 de octubre de 2023.

La Comisión concluye que el Plan de España ofrece una respuesta equilibrada (criterio n.º 1) a la situación económica y social y contribuye de forma global a los seis pilares del MRR (transición verde; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador; cohesión social y territorial; salud, y resiliencia económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación). Se espera que el Plan ayude a abordar un subconjunto significativo de las REP dirigidas a España por el Consejo en 2019 y 2020 (criterios n.º 2 y n.º 11) y las REP de 2022 y 2023 en relación con el capítulo REPowerEU El nuevo criterio REPowerEU recibió la calificación más alta (A), ya que se espera que todas las medidas presentadas en el capítulo REPowerEU contribuyan de manera eficaz a la

Gráfico 5 - Calificaciones de la Comisión por criterio



seguridad energética, la diversificación del suministro energético de la Unión, el aumento de la adopción de energías renovables, la eficiencia energética, al aumento de las capacidades de almacenamiento de energía y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles antes de 2030.

La Comisión espera que el Plan tengan un gran impacto positivo en el fortalecimiento del potencial de crecimiento de España, la creación de empleo y la resiliencia económica, social e institucional. Las simulaciones estilizadas llevadas a cabo por la Comisión muestran que el Plan dispone del potencial para aumentar el PIB de España entre un 2,7 % y un 3,5 % de aquí a 2025 (criterio n.º 3). Las inversiones y reformas presentadas por España están destinadas a estimular el crecimiento económico, incluida la mejora de la productividad total de los factores, la ampliación de la capacidad comercial y las competencias, eliminando barreras a la inversión y aumentando la eficiencia del mercado laboral.

El criterio n.º 7 considera que el Plan puede tener un impacto duradero al impulsar los cambios estructurales en la administración pública, las instituciones y las políticas. Incluye medidas relevantes, como la digitalización y el fortalecimiento del marco de contratación pública, para mejorar la eficacia de la administración pública, la eficiencia del sistema de justicia y la evaluación de las políticas y el gasto públicos. Puede derivarse un cambio duradero de otras medidas dirigidas a reducir la fragmentación del mercado y de una mejora de la regulación que pretende mejorar el entorno empresarial. Las medidas adoptadas para mejorar las capacidades, reducir la segmentación del mercado laboral, modernizar la protección social y abordar la brecha de género pueden fortalecer el impacto duradero.

La Comisión proporciona una evaluación completa de que las medidas incluidas en el Plan de España cumplen el principio de «no causar un perjuicio significativo» previsto en las disposiciones del MRR (criterio n.º 4), concluyendo que ninguna medida de aplicación de las reformas e inversiones desafía este principio.

De la asignación total del Plan, el 39,9 % se destinará a medidas relacionadas con la transición verde y la biodiversidad (criterio n.º 5). El Plan es coherente con las directrices específicas por país de la Comisión de 2020 sobre la aplicación del Plan Nacional de Energía y Clima de España: se espera una fuerte contribución de las renovaciones energéticas en viviendas y zonas urbanas, la movilidad sostenible y la energía renovable; las medidas relacionadas con la biodiversidad pretenden preservar los sumideros de carbono de los bosques mediante la prevención de incendios y el refuerzo de la protección contra el fuego, y aumentando la absorción de carbono a través de la mejora de la gestión forestal sostenible.

El Plan de España dedica el 24,8 % de la asignación total a la transición digital (incluido el capítulo REPowerEU, o el 25,9 % sin este capítulo), con inversiones previstas en competencias digitales y en la digitalización de las Administraciones Públicas, la industria y las empresas (criterio n.º 6). También incluye inversiones en conectividad digital (incluida la 5G) y medidas para la capacitación, el perfeccionamiento y el reciclaje profesional, lo que sugiere que las competencias digitales avanzadas pueden tener un impacto significativo en la empleabilidad de las personas.

Los costes totales estimados del Plan, y la justificación de los mismos, se consideran razonables, plausibles, acordes con el principio de relación coste-eficacia y proporcionales a su impacto previsto (criterio n.º 9).

El sistema de control para garantizar la correcta ejecución del Plan se considera adecuado para proteger los intereses financieros de la UE (criterio n.º 10). Según la evaluación, se ha establecido una estructura adecuada para aplicar el Plan y para supervisar e informar sobre los avances, incluyendo hitos y objetivos claros y realistas, junto con indicadores pertinentes y sólidos. También se ha establecido un sistema de gobernanza multinivel para garantizar la ejecución y el seguimiento eficaces del Plan (criterio n.º 8).

Decisión del Consejo y prefinanciación

El 13 de julio de 2021, los ministros europeos de Economía y Finanzas aprobaron la evaluación del Plan de España, dentro del primer lote de doce Decisiones de Ejecución adoptadas por el Consejo Ecofin en el marco del MRR. El anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo sobre el Plan de España incluye las reformas y los proyectos de inversión del Plan, y las disposiciones y el calendario para su seguimiento y aplicación, incluidos los hitos pertinentes (logros cuantitativos) y objetivos (logros cuantitativos) y otros indicadores conexos.

El Consejo ha confirmado que España va a recibir 69 500 millones EUR en subvenciones. Este importe se divide en dos partes: una asignación fija que asciende a 46 600 millones EUR, que deben comprometerse antes del 31 de diciembre de 2022; y una asignación provisional de 22 900 millones EUR para los compromisos de 2023. Actualizado en junio de 2022 sobre la base de las disposiciones pertinentes del Reglamento del MRR, este último ha aumentado a 30 600 millones EUR, elevando la asignación total disponible para España hasta los 77 200 millones EUR.

Para tener en cuenta el Plan REPowerEU[7], que tiene por objeto poner fin a la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición energética de los Estados miembros, se han puesto a disposición de España subvenciones adicionales por un importe de 2 600 millones EUR. Además, España ha solicitado una transferencia de su parte de la Reserva de Adaptación al *Brexit* de 58 millones EUR a su Plan y ha pedido créditos con cargo al MRR por un importe de 83 200 millones EUR.

Estos recursos adicionales han hecho que el valor global del Plan de recuperación modificado de España ascienda a unos 163 000 millones EUR. El 17 de octubre de 2023, el Consejo adoptó una nueva Decisión de Ejecución por la que se aceptaba el Plan de recuperación modificado de España. El anexo de la Decisión enumera todas las medidas de reforma e inversión nuevas y ampliadas, además de las presentadas en el Plan inicial.

La Comisión y España firmaron el acuerdo de financiación el 29 de julio de 2021, lo que hizo posible el pago de una prefinanciación equivalente al 13 % de la asignación inicial tras la aprobación por el Consejo del Plan original. El 17 de agosto de 2021, la Comisión desembolsó los 9 000 millones EUR de prefinanciación, que pusieron en marcha la ejecución del Plan. La segunda Decisión de Ejecución del Consejo sobre el Plan modificado preveía una prefinanciación adicional del 20 % de la financiación de REPowerEU, que puede abonarse en un máximo de dos tramos a más tardar un año después de la entrada en vigor de la nueva Decisión de Ejecución del Consejo. La prefinanciación se liquidará gradualmente deduciéndola de los pagos futuros.

El 9 de noviembre de 2021, la Comisión y España firmaron los acuerdos operativos para el seguimiento y la ejecución de los hitos y objetivos presentados en el Plan, lo que constituye una condición previa para presentar las solicitudes de pago a la Comisión (véase el anexo al presente briefing).

Parlamento Europeo

Tras el inicio de la pandemia, el Parlamento Europeo fue uno de los principales defensores de la puesta en marcha de un instrumento de recuperación de la UE y creó el MRR como colegislador con el Consejo. Según el Reglamento del MRR y el Acuerdo Interinstitucional sobre asuntos

presupuestarios, el Parlamento puede controlar el trabajo de la Comisión sobre la evaluación de los planes nacionales.

En el Parlamento, la Conferencia de Presidentes ha creado un grupo de trabajo permanente para el control del MRR, compuesto por la Comisión de Presupuestos (BUDG) y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON). Este grupo de trabajo prepara y hace el seguimiento del diálogo sobre recuperación y resiliencia que el Parlamento mantiene cada dos meses con representantes de la Comisión.

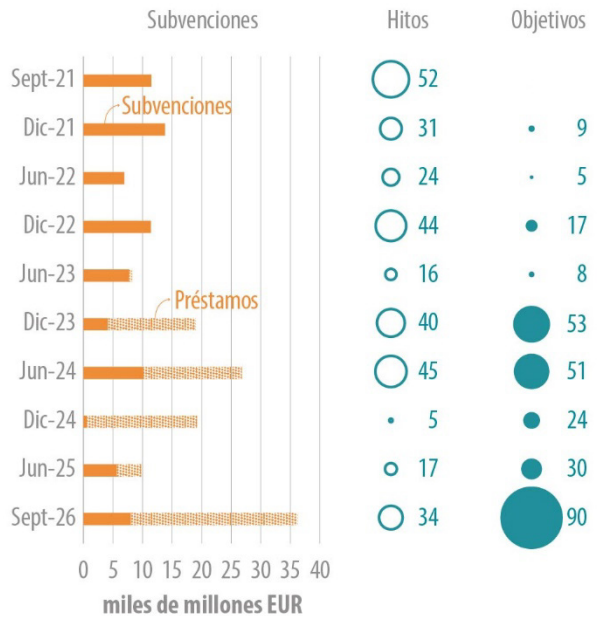
Además, el Acuerdo Interinstitucional prevé la celebración de reuniones interinstitucionales específicas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre la aplicación del instrumento de recuperación Next Generation EU. Estas reuniones se organizan a puerta cerrada y deben celebrarse al menos tres veces al año. Mediante el procedimiento de aprobación de la gestión, el Parlamento también garantiza el control democrático de cómo se gastan los recursos de Next Generation EU.

Hitos y objetivos

Aparte del 13 % de prefinanciación (9 000 millones EUR) desembolsado en agosto de 2021, todos los demás pagos del Plan dependerán de los avances en la ejecución del Plan de España. En total, están previstos diez tramos, cada uno de ellos vinculado a la consecución de varios hitos (metas cualitativas) y objetivos (metas cuantitativas). Los cuatro primeros pagos solo prevén recursos para subvenciones, mientras que el resto de los pagos se refieren tanto a subvenciones como a préstamos. Según el Reglamento del MRR, España debe comprometer los recursos del MRR antes de finales de 2023, mientras que los pagos deben hacerse a más tardar a finales de 2026. El gráfico 6 muestra que la mayoría de los recursos (68 %), y principalmente los préstamos, se esperan en los cinco últimos tramos.

En total, España deberá alcanzar **308 hitos y 287 objetivos** para ejecutar el Plan en su totalidad. Aunque los hitos, relacionados con los logros cualitativos, se distribuyen de manera relativamente uniforme a lo largo del Plan, la mayoría de los objetivos se fijan para la segunda fase del Plan (más del 86 % de ellos están vinculados a los cinco últimos tramos). Varios hitos y objetivos pueden estar vinculados a una única inversión o reforma, que corresponde a diferentes etapas de su ejecución.

Gráfico 6 - Calendario de tramos previsto



Hasta la fecha, España ha recibido 37 000 millones EUR en subvenciones del MRR (esto es, el 22,7 % del Plan modificado de España): 9 000 millones EUR en prefinanciación y 28 000 millones EUR en pagos regulares (véase el anexo para más detalles sobre los pagos desembolsados a España hasta el momento). Los tres pagos estaban condicionados a la consecución satisfactoria de 107 hitos y 14 objetivos. En la evaluación de la tercera solicitud de pago, la Comisión declaró que los hitos y objetivos alcanzados previamente no se habían revertido.

La cuarta solicitud de pago por un importe de 9 900 millones EUR en subvenciones (neto de prefinanciación), prevista inicialmente para principios de 2023 pero aún pendiente de presentación, está vinculada a diversas medidas, desde el fomento de la productividad de las pymes y la modernización de la administración pública, hasta medidas en infraestructuras y ecosistemas y medidas dedicadas al deporte. Algunos ejemplos de hitos son la «Aprobación de la Estrategia

Forestal Española y el plan de apoyo», el establecimiento de una asociación público-privada en el ámbito de los vehículos eléctricos y la entrada en vigor de la Ley del Deporte. Algunos de los objetivos señalados incluyen la adjudicación de presupuesto a planes de promoción de la sostenibilidad del turismo, la digitalización del procedimiento judicial y la «Adquisición de equipo TIC para las Reservas Marinas de Interés Pesquero».

Además de la solicitud de pago mencionada, el 11 de septiembre de 2023 España presentó una solicitud de prefinanciación en el marco de REPowerEU por un importe de 1 400 millones EUR (o el 20 % de la asignación de subvenciones y préstamos para dicho capítulo), que está siendo examinada por la Comisión.

Opiniones de las partes interesadas españolas

El Observatorio de la Deuda en la Globalización reconoció el rápido avance del Plan español. Sin embargo, tras haber estudiado la participación de los ciudadanos en la ejecución del Plan, el Observatorio constató que España carecía de participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan, sin comité de representación ni diálogo democrático con las Cortes o los municipios españoles.

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales subrayó la necesidad de una mayor participación del sector privado y de las comunidades autónomas durante la segunda fase de ejecución del Plan. Considera necesario asimismo flexibilizar los instrumentos del Plan e incorporar las lecciones aprendidas hasta la fecha (por ejemplo, la importancia de las asociaciones público-privadas) en la ejecución de los fondos, a fin de garantizar que los aproximadamente 94 000 millones EUR de nuevos fondos en el marco del Plan modificado se canalicen con éxito.

Debate de expertos

El grupo de reflexión Bruegel de Bruselas cree que será un reto inmenso para España absorber todos estos fondos puestos a su disposición. Considera por ello que es importante que las reformas e inversiones alcancen sus objetivos, que sean realmente transformadoras y no se limiten simplemente a cumplir los hitos. Asimismo, el Real Instituto Elcano y la Universidad Autónoma de Madrid reiteran conjuntamente que España se enfrenta a un reto considerable, ya que nunca antes se había beneficiado de tanta financiación en tan poco tiempo.

La publicación digital Italian Labour Law realizó un seguimiento de las repercusiones de Next Generation EU en las políticas sociales y laborales de los Estados miembros. El autor del informe sobre España subraya que el Plan español hace especial hincapié en la dimensión laboral y social, algo que valora positivamente. No obstante, según la autora, el Plan carece de aclaraciones sobre la distribución regional de los fondos y existe el riesgo de que las pymes no dispongan de recursos suficientes para elaborar los planes concretos necesarios para obtener financiación del MRR.

En junio de 2023, desde Ernst and Young se señaló que, desde el punto de vista de política fiscal, el Plan de recuperación es una buena oportunidad para combinar el impulso fiscal que supone con la contención del déficit necesaria para dar coherencia a la política monetaria y a la política tributaria. También se afirmó que el Plan modificado constituye una gran oportunidad d de consolidación minimizando su tradicional impacto contractivo en el corto plazo.

ANÁLISIS COMPLEMENTARIOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2023, EPRS, enero de 2023.

Infografía: Instrumento de recuperación de la UE, EPRS, octubre de 2023.

National Recovery and Resilience Plans: Latest state of play, EPRS, última actualización en septiembre de 2023.

Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic, EPRS, julio de 2021.

Recovery and Resilience Facility, EPRS, marzo de 2021.

Recovery and resilience plans in the 2023 European Semester:Progress and country-specific recommendations, EPRS, junio de 2023.

OTRAS FUENTES

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Gobierno de España, abril de 2021.

Adenda: Segunda fase del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España, Gobierno de España, septiembre de 2023.

NOTAS FINALES

1 Los gráficos y cuadros del presente briefing se basan en los datos del Plan español original y su modificación; la evaluación de la Comisión; y el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Los datos utilizados reflejan su fuente en el momento de la recopilación. Puede haber discrepancias entre los datos de diferentes fuentes y debido al redondeo de las cifras.

2 En el Plan inicial, España no solicitó ningún préstamo. Debido al aumento de los precios de la energía y las materias primas y a la mayor ambición de las medidas existentes (incluidas las del capítulo de REPowerEU), España presentó una solicitud de préstamos en la versión modificada del Plan. Los préstamos previstos se mantienen por debajo de la asignación máxima disponible para España en el marco del MRR (esto es, el 6,8 % de la renta nacional bruta de España en 2019).

3 Los ámbitos emblemáticos son: i) Activación – Tecnologías limpias y renovables; ii) Renovación – Eficiencia energética de los edificios públicos y privados; iii) Recarga y repostaje – Transporte sostenible y estaciones de recarga; iv) Conexión – Servicios de banda ancha rápida; v) Modernización – Digitalización de la administración pública; vi) Ampliación – Capacidades de la nube de datos y procesadores sostenibles; vii) Reciclaje y Perfeccionamiento Profesional – Educación y formación para apoyar las capacidades digitales. Véase también la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021.

4 En comparación con el Plan original, hay 143 medidas adicionales que son nuevas o modificadas.

5 Los ministerios competentes son responsables de verificar y hacer un seguimiento de los avances en los hitos y objetivos.

6 La estrategia de la auditoría está descrita en el Plan, incluidos el alcance, la frecuencia, los métodos de sondeo, la evaluación de riesgos, los tipos de auditorías y las acciones que se llevarán a cabo en cada solicitud de pago. Se aprobará y actualizará al menos una vez al año.

7 El Reglamento REPowerEU se adoptó el 27 de febrero de 2023. Modificó el Reglamento del MRR, por ejemplo, incrementando la dotación de subvenciones del MRR con 20 000 millones EUR adicionales para nuevas medidas relacionadas con la energía que se desembolsarán a los Estados miembros con arreglo a una clave de asignación específica de REPowerEU. También introdujo disposiciones que permiten transferir voluntariamente recursos de otros instrumentos presupuestarios de la UE al MRR, para proporcionar financiación adicional a los nuevos capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación, así como reutilizar los importes no utilizados del mecanismo de préstamos del MRR para medidas relacionadas con la energía.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DE AUTOR

Este documento está destinado a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es exclusivamente responsabilidad de los autores y las opiniones que se viertan en el mismo no deben considerarse que representan una posición oficial del Parlamento.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar de la publicación.

© Unión Europea, 2023.

eprs@ep.europa.eu (contacto)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

http://epthinktank.eu (blog)

Cuarta edición del briefing, de cuya primera edición fue autora fue Miroslava Kostova Karaboytcheva. El autor desea agradecer a Lucia Sánchez Cabanillas, becaria del Servicio de Seguimiento «Next Generation EU», su ayuda en la investigación. Los briefings sobre «NGEU delivery» (Ejecución del Next Generation EU) se actualizan en las etapas clave del ciclo de vida de los planes.

Anexo - Pagos hasta el momento

El 17 de agosto de 2021, España recibió 9 000 millones EUR de prefinanciación (recursos en forma de subvenciones). El 11 de noviembre, el país solicitó un pago de 10 000 millones EUR (netos de prefinanciación) en el marco del primer tramo, basado en la consecución de los 52 hitos establecidos en el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo. El 3 de diciembre, la Comisión adoptó una evaluación preliminar positiva de la solicitud de pago y desembolsó el primer tramo el 27 de diciembre tras la aprobación por el Comité Económico y Financiero (CEF).

Las medidas relativas a los hitos completados se refieren a los siguientes asuntos: entrada en vigor de legislación relativa al cambio climático, la transición energética y la energía procedente de fuentes renovables; medidas procesales y organizativas en el ámbito de la justicia; entrada en vigor de legislación para el seguimiento de la ejecución, control y auditoría del Plan y un sistema integrado de información; digitalización de las pymes 2021-2025; estrategia nacional de inteligencia artificial y publicación de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027; adopción de legislación en materia de investigación, educación y formación; plan de acción para reducir el desempleo juvenil; y adopción y modificación de diversos impuestos.

El segundo pago (12 000 millones EUR en subvenciones) se condicionó a la consecución de 31 hitos y 9 objetivos. Estos estaban vinculados a medidas que iban desde la reforma de las pensiones y del mercado laboral hasta la modernización de la administración fiscal. Con respecto a esto último, por ejemplo, dos objetivos se referían al aumento de la plantilla hasta un mínimo de 26 320 empleados y a la realización de 6 591 investigaciones fiscales. La modernización de las políticas activas de empleo mediante el Real Decreto relativo a una nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021-2024, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y la equiparación de las edades de jubilación efectiva y legal son algunos de los hitos. Los hitos y objetivos también se refieren a la ejecución de proyectos de inversión relacionados con las transiciones justa, verde y digital, la investigación y el desarrollo, la sanidad, la educación, el turismo, el apoyo a los grupos vulnerables y las pymes. Tras una evaluación preliminar positiva de la solicitud de pago y su posterior aprobación por el CEF, el segundo pago se recibió el 29 de julio de 2022.

Tras la evaluación preliminar positiva de la Comisión, el tercer pago (6 000 millones EUR en subvenciones, netos de prefinanciación) se desembolsó el 31 de marzo de 2023. Se basa en veinticuatro hitos y cinco objetivos, y abarca medidas en ámbitos como las pensiones, la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), la educación y la formación profesional, la asistencia sanitaria y la prevención de la evasión y el fraude fiscales. Uno de los hitos incluidos en la solicitud es la puesta en marcha de una licitación sobre apoyo a la inversión en capacidad innovadora o con valor añadido en energías renovables. El hito está vinculado a la medida de inversión «Desarrollo de energías renovables innovadoras, integradas en la edificación y en los procesos productivos» en el marco de la PP 3. Un ejemplo de objetivo es la prestación de apoyo a proyectos de I+D+i en el sector de la automoción sostenible, que se corresponde con la medida de reforma «I+D+i en automoción sostenible».

Cuadro 2 - Componentes del Plan de España: pagos a fecha de 18 de octubre de 2023

Asignaciones del MRR	Pago	Fecha	Recursos netos (miles de millones EUR)	Porcentaje del total
Subvenciones	Prefinanciación	17.8.2021	9,0	11,3 %
	Primer tramo	27.12.2021	10,0	12,5 %
	Segundo tramo	29.7.2022	12,0	15,0 %
	Tercer tramo	31.3.2023	6,0	7,5 %
	Total de subvenciones pagadas hasta el momento		**37,0**	**46,4 %**
Préstamos	**Total de préstamos pagados hasta el momento**		**0**	**0 %**
	Total de subvenciones y préstamos pagados hasta el momento		**37,0**	**22,7 %**

Fuente: EPRS, basado en datos de la Comisión Europea. Notas: La prefinanciación (subvenciones) equivale al 13 % de la asignación inicial (antes de la revisión del Plan). La primera solicitud de préstamo de España debe coincidir con la quinta solicitud de subvenciones.