

## Nota técnica

### Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: estado de situación y próximos pasos

Madrid

16 de septiembre de 2021

#### INTRODUCCIÓN

Desde que el Presidente del Gobierno realizara la primera presentación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en octubre de 2020, no cabe duda de que se ha avanzado en el despliegue del mismo desde diferentes sentidos: el Consejo de Europa ha aprobado el Plan de España y ha anticipado ya los primeros 9000 millones de euros, se ha anunciado el primer PERTE, hay decenas de convocatorias publicadas y se conocen los hitos y acuerdos que marcarán las revisiones de progreso entre la Comisión y España en los próximos años.

Entramos en una etapa crítica con varias fechas clave en mente: la **primera evaluación formal** del cumplimiento de los hitos y objetivos para el desembolso del primer tramo de 10.000 millones de euros, cuya solicitud se espera este mes de septiembre;  **finales de 2022**  como fecha límite para  **comprometer el 70% de las transferencias no reembolsables** ; y diciembre de 2023 como tope para el compromiso del 100 por 100 de los fondos correspondientes a España.

En este contexto, esta nota técnica tiene el objetivo de conocer en qué estado se encuentra la implementación de las reformas e inversiones recogidas en el Plan, no sólo para analizar los  **progresos realizados** , sino también para entender qué  **retos**  quedan por delante en los próximos meses. Para ello, la nota técnica se estructura en los siguientes apartados:

- Estado actual del Plan de Recuperación, con foco en 1) la cogobernanza con las Comunidades Autónomas; 2) el lanzamiento de convocatorias y avance en materia de los PERTE y 3) la implementación de las reformas a partir de los hitos y objetivos planteados.
- En segundo lugar, abordamos los retos pendientes para los próximos meses de 2021, a nivel español y europeo.

#### PLAN DE RECUPERACIÓN: ESTADO DE SITUACIÓN

##### Cogobernanza: reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2021 incluyen una partida de 26.634 millones de euros a cargo del Instrumento Europeo de Recuperación: 24.198 millones correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y 2.436 a REACT-EU.

De este total, los PGE establecen que, a cargo del MRR, las Comunidades Autónomas recibirán 10.793 millones de euros y las Entidades Locales 1.489 millones para que aborden las actuaciones que correspondan de acuerdo con su ámbito competencial. A esto hay que sumar que las Comunidades Autónomas gestionarán 10.000 millones de euros procedentes de REACT-EU: 8.000 millones de euros a recibir en 2021 y 2.000 millones de euros en 2022.

En definitiva, **los 18.793 millones de euros (10.793 + 8.000) gestionados por las Comunidades Autónomas representan el 54% del total de fondos de recuperación presupuestados para 2021**. Si se añaden los 1.483 millones de euros a gestionar por las Entidades Locales, las Administraciones territoriales en su conjunto se harán cargo del **58% del total de fondos de recuperación de 2021**.

A lo largo del año los distintos Ministerios han convocado sus respectivas Conferencias Sectoriales en función de la materia, con el objetivo de acordar los marcos de actuación y **la distribución de distintas partidas de los fondos de recuperación** entre las autonomías.

Adicionalmente, cabe recordar que el Real Decreto-ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, creó una nueva **Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. Presidida por el titular del Ministerio de Hacienda, funciona como órgano de coordinación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, si bien no aprueba reparto de fondos. Hasta la fecha se han celebrado un total de tres Conferencias Sectoriales del Plan de Recuperación.

En la última Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, celebrada el pasado 2 de agosto, la ministra de Hacienda y Función Pública comunicó que, hasta esa fecha, se habían **distribuido a las Comunidades Autónomas un total de 7.250 millones de euros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**:

- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico:
  - En la **Conferencia Sectorial de Medio Ambiente** se acordó el primer reparto de fondos europeos, en concreto, **581 millones de euros para corregir tendidos eléctricos** que eviten daños a la fauna o mejorar los servicios de saneamiento y depuración de aguas en municipios menores de 5.000 habitantes. En esta misma Conferencia, se ha acordado la distribución de **511 millones de euros para la conservación de la biodiversidad y la restauración medioambiental** en todo el territorio.
  - Por su parte, en la **Conferencia Sectorial de Energía** se han comunicado partidas por hasta **1.320 millones de euros para autoconsumo, baterías y climatización renovable**.
- La Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, convocada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, acordó el reparto de 1.631 millones de euros para rehabilitación residencial y de edificios públicos.

- La Conferencia Sectorial de Educación ha validado el reparto de 1.486 millones de euros destinados, principalmente, a un plan de modernización de la formación profesional y a reducir la brecha digital dotando de dispositivos portátiles al alumnado más vulnerable.
- En la **Conferencia Sectorial de Derechos Sociales se han distribuido 731 millones de euros para reforzar la economía de los cuidados**, las políticas de igualdad e inclusión social. Algunas Comunidades Autónomas, como Canarias y Castilla-La Mancha, ya han firmado sus respectivos convenios con el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para canalizar los recursos asignados en inversiones concretas.

Hay que añadir que, además de los 7.250 millones de euros, a las Comunidades Autónomas ya se les distribuyeron los **8.000 millones de euros correspondientes al instrumento REACT-EU** y que éstas ya pueden gestionar por su cuenta.

En cuanto a las **Entidades Locales** están representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) tanto en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación (con voto) como en las Conferencias Sectoriales con los Ministerios (sin voto) así como en algunos foros de comunicación propios con algunos Ministerios, por ejemplo:

- En febrero, la FEMP y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acordaron la creación de un Consejo Consultivo para la aplicación del Plan de Recuperación en el ámbito del transporte y la movilidad.
- En marzo, la vicepresidenta tercera y ministra para la Transición Energética y Reto Demográfico anunció la creación del Foro Permanente para el Reto Demográfico con actores locales, académicos y expertos.

A raíz de las negociaciones con los distintos Ministerios, la FEMP anunció que los **fondos europeos comprometidos con las Entidades Locales** por el Gobierno llegarán al **14%**.

Cabe añadir que Comunidades Autónomas y Entidades Locales, para hacer frente a la tarea de gestionar los fondos que ya les han sido asignados, han comenzado a dotarse de instrumentos y herramientas ad hoc: desde estructuras organizativas a la recopilación de proyectos, o documentos legislativos semejantes al Real Decreto-ley 36/2020, etc. si bien el **reto de la capacidad administrativa**, como veremos más adelante, sigue pendiente en muchos casos.

## **Avances en las convocatorias y el diseño de los PERTEs**

Desde la primera presentación del Plan de Recuperación español a finales del año pasado, se fueron anunciando sucesivas manifestaciones de interés por parte de los Ministerios, un total de **25 manifestaciones de interés**, cuatro de ellas destinadas específicamente a Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Se han presentado un total de **17.597 proyectos a las manifestaciones de interés** ya cerradas. La última manifestación de interés se cerró el 6 de septiembre, por lo que, a día de hoy, no hay manifestaciones abiertas.

*Convocatorias de ayuda*

En los últimos meses se han activado un total de **36 convocatorias**: 17 se encuentran abiertas, 17 ya han sido cerradas y dos para las que todavía no está abierto el plazo. **En total, se superan los 6.000 millones de euros en convocatorias** a cargo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con más de 5.000 millones en convocatorias abiertas.

Por el momento, la mayoría de convocatorias están **relacionadas con la agenda verde**, entre las que se encuentran: **MOVES III**, 400 millones de euros en ayudas para la compra de vehículos eléctricos e híbridos enchufables, así como la adquisición e instalación de infraestructuras de recarga de acceso público y de uso privado; **MOVES Proyectos Singulares II**, con 100 millones en ayudas a proyectos singulares en movilidad eléctrica; **Programa PREE 5000**: Rehabilitación energética de edificios en municipios de reto demográfico, dotado de 50 millones de euros; **Programa DUS 5000**: Proyectos de energía limpia en municipios de reto demográfico, dotado de 75 millones de euros.

Entre las primeras convocatorias también destacan aquellas procedentes del **Ministerio de Ciencia e Innovación**: ayudas para el desarrollo de Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (37 millones de euros); el Programa Misiones Ciencia e Innovación para apoyar proyectos de investigación (141 millones de euros); o el Programa Tecnológico Aeronáutico, para proyectos estratégicos de I+D en tecnologías aeronáuticas (40 millones de euros).

Igualmente, hay diversas ayudas en materia de **transformación digital**, como el Programa Misiones de I+D en Inteligencia Artificial, para financiar proyectos de empresas en IA en sectores estratégicos (50 millones de euros); el **Fondo Next Tech**, dotado de 2.000 millones de euros y que movilizará hasta 4.000 millones de inversión público-privada para impulsar el crecimiento de empresas digitales y la inversión en tecnología innovadora de alto impacto; el Programa de Universalización de **Infraestructuras Digitales para la Cohesión - Banda Ancha**, con 250 millones de euros; o las líneas; líneas Agroimpulso -emprendimiento digital en el sector de la agroalimentación y el medio rural, con 13 millones de euros- y Emprendedoras digitales -51 millones de euros para impulsar el emprendimiento digital femenino-.

En términos de **cuantía**, las líneas dotadas de mayor financiación son: el **Fondo Next Tech** (2.000 millones de euros), la convocatoria extraordinaria **Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos**, que en los próximos tres años movilizará 1.858 millones de euros y el Programa de ayudas a municipios para la implantación de **zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano**, dotado de 1.000 millones de euros.

Del total de convocatorias, hay seis líneas enfocadas en **Entidades Locales**: convocatoria extraordinaria de Sostenibilidad Turística en Destinos; Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano; tres líneas destinadas a mejorar el sector comercial; ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española. Cabría añadir PREE 5000 y DUS 5000, para subvencionar actuaciones en municipios en reto demográfico<sup>1</sup>.

Por último, cabe destacar que **numerosas convocatorias financiadas con recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia reproducen líneas de ayuda ya existentes**: este

---

<sup>1</sup> Municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes.

es el caso de MOVES III, MOVES Proyectos Singulares II, la convocatoria de Sostenibilidad Turística en Destinos o el Programa PREE de rehabilitación energética de edificios.

Era previsible que las primeras convocatorias siguieran los modelos ya existentes y que, aquellas con vocación innovadora se retrasaran más en el tiempo. Es probable que, a partir de ahora, vayan anunciándose en mayor medida convocatorias con características novedosas.

### *Los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica)*

Ha habido importantes avances en cuanto a uno de los instrumentos que han generado mayores expectativas: los PERTE. Esta nueva figura de colaboración público-privada fue introducida en el Real Decreto-ley 36/2020, concebida como un mecanismo de impulso y coordinación de proyectos de carácter prioritario y estratégico, que representen una importante contribución al crecimiento económico y a la creación de empleo, con un carácter innovador y con efecto tractor sobre el conjunto del tejido económico y productivo. Los PERTE en principio concentrarán una parte importante de las inversiones incluidas en el Plan de Recuperación y, sin duda, serán tratados con carácter prioritario.

El pasado 13 de julio, el Consejo de ministros aprobó el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado en España, con el objetivo de crear el ecosistema necesario que permita el desarrollo de una industria del automóvil innovadora, que responda a la nueva movilidad sostenible y conectada y convierta a España en el Hub Europeo de la electromovilidad. Este PERTE prevé una inversión total de más de **24.000 millones de euros en el periodo 2021-2023**, con una contribución del **sector público de 4.295 millones de euros**, asociada a diferentes componentes del Plan de Recuperación.

De las líneas de actuación asociadas a este PERTE, ya hay varias puestas en marcha, en concreto los programas MOVES III y Moves Singulares II, así como el Programa Tecnológico de Automoción Sostenible (PTAS), dotado de 40 millones de euros para apoyar proyectos estratégicos de I+D relacionados con la movilidad sostenible y la transición al vehículo cero emisiones y conectado. Sin embargo, no han trascendido avances sobre la gobernanza del PERTE recogida en la Memoria descriptiva del mismo (grupo de trabajo interministerial, Alianza para el vehículo eléctrico y conectado, etc.).

Otros PERTE están en preparación, como veremos más adelante.

### **Hitos y objetivos: reformas implementadas**

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está compuesto por un total de 110 inversiones y 102 reformas, distribuidas a lo largo de 30 componentes y su progreso será el que determine los sucesivos desembolsos a los Estados miembros.

De acuerdo con el Plan de Recuperación entregado a la Comisión Europea, España debe cumplir **un total de 416 hitos y objetivos**. A fecha de 16 de junio<sup>2</sup> ya se habrían alcanzado en torno a 100 hitos marcados desde febrero de 2020: alrededor de 70 hitos ese año y otros 30 hitos en 2021. Entre los hitos alcanzados, se encuentran los siguientes:

---

<sup>2</sup> Fecha en la que la Comisión dio su visto bueno al Plan español.

- En materia de **transición verde**, destaca la Estrategia de almacenamiento energético, la Hoja de Ruta del Hidrógeno y la Estrategia de Economía Circular. Destaca en este sentido la aprobación en el Congreso de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.
- En **digitalización**, se han presentado todos planes enmarcados en la Agenda España Digital 2025: Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, Plan de Digitalización de las pymes, Plan de Competencias Digitales, el Plan de España hub audiovisual, Plan para la Conectividad e Infraestructuras Digitales, Estrategia de impulso al 5G, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.
- En cuanto a la mejora del **clima de negocios y el impulso de la inversión**, se ha realizado la consulta pública para la elaboración del Anteproyecto de Ley de impulso a la creación y crecimiento empresarial y se ha aprobado la Estrategia España Nación Emprendedora.
- En el ámbito de la **educación y la formación profesional**, se ha adoptado un procedimiento para el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y se ha publicado el nuevo currículum educativo.
- En materia laboral, se han puesto en marcha mecanismos de **impulso a la igualdad de género en el ámbito empresarial** y se ha aprobado un Real Decreto-Ley para la regulación de los trabajadores de las plataformas digitales de reparto (*riders*).

## RETOS PENDIENTES PARA LOS PRÓXIMOS MESES DE 2021

### Reformas

Recientemente, el vicepresidente Ejecutivo de la Comisión Europea, Vladis Dombrovskis, ha anunciado que España solicitaría un nuevo desembolso de fondos europeos a lo largo del mes de septiembre. Esta segunda partida sería de los **10.000 millones de euros restantes correspondientes a este año y, como apunta el Plan de Recuperación, los hitos y objetivos correspondientes para recibir dichos pagos ya se habrían alcanzado por corresponder al periodo** febrero de 2020 hasta junio de 2021. No se anticipan problemas en su desembolso.

No obstante, a pesar de este buen progreso, España tiene todavía por delante un importante esfuerzo reformador. De hecho, el 31 de agosto, el Gobierno aprobó el Plan Anual Normativo para 2021, que recoge los asuntos de naturaleza normativa que tiene previsto aprobar el Consejo de ministros hasta el 31 de diciembre: **144 iniciativas entre leyes orgánicas (6), leyes ordinarias (28) y reales decretos (110)**.

El Plan Anual especifica todos aquellos proyectos normativos pendientes de aprobación a fecha 31 de agosto vinculados al Plan de Recuperación. Entre los futuros documentos normativos se señalan: el **Proyecto de Ley de Creación y Crecimiento de Empresas**, la **Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes** o el **Real Decreto por el que se regulan los servicios de recarga de vehículos eléctricos**.

Entre los proyectos normativos también se incluyen aquellos que regularán ayudas procedentes del Plan de Recuperación, por ejemplo: el Real Decreto por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones estatales destinadas a la ejecución de

proyectos de inversión dentro del Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura (III) y la ganadería o el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aplicación de los fondos en materia de rehabilitación residencial y vivienda social.

También queda por delante avanzar en aquellas **reformas** que han sido sujeto de una mayor polémica: la **reforma laboral, la reforma de las pensiones y la reforma fiscal**. Cada una de estas reformas, está constituida por diferentes hitos y objetivos: la reforma laboral incluye aspectos como la simplificación de los contratos o introducir los ERTE de manera permanente como herramienta para luchar contra el desempleo; asimismo, la reforma de las pensiones contempla cuestiones como el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones o la sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional. Si bien ya se han alcanzado hitos y objetivos importantes en estas tres reformas -como la ley riders o la ley de establecimiento del impuesto digital-, el grueso queda pendiente y, de acuerdo al calendario de hitos y objetivos- que debe cumplirse para garantizar los desembolsos-, las **reformas deberían estar implementadas para finales de 2023**.

## Seguimiento del Plan de Recuperación

En primer lugar, el Real Decreto-ley 36/2020 todavía se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados como proyecto de ley en el Congreso de los Diputados. En concreto, lleva meses en proceso de presentación de enmiendas, por lo que el texto final podría incluir modificaciones respecto del Real Decreto-ley original.

En cuanto a **seguimiento y evaluación**, la **Secretaría General de Fondos Europeos ya trabaja en el sistema de gestión del Plan de Recuperación**, que integra las reglas de seguimiento, así como de suministro de información para hacer efectivo dicha evaluación. En este sistema participarán todos los actores implicados en la ejecución de estos fondos, es decir, la administración central, autonómica y local.

La **ministra de Hacienda y Función Pública ha anunciado que en breve firmará dos órdenes ministeriales para poner en marcha dicho sistema**. En estas normas se recogerá todo lo relacionado con los datos de gestión e información de los fondos que permitirá conocer, entre otras cosas, el grado de ejecución de las medidas y el cumplimiento de los objetivos, que se incluirán en los informes de gestión que realizará de forma individualizada cada administración. En septiembre se celebrará una reunión de responsables del Plan de Recuperación a nivel de Secretarios Generales y de Directores Generales para concretar con ellos todos los detalles técnicos de la puesta en marcha del sistema de gestión y seguimiento, que será importante por dos motivos:

- Por un lado, porque el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia insiste en la necesidad de establecer un sistema de control y auditorías completo y exhaustivo, que **garantice el uso de los recursos** de manera adecuada y la posibilidad de reportar de forma transparente los avances en la ejecución del PRTR.
- Por otro lado, porque en los próximos meses debería intensificarse la frecuencia con la que se anuncian nuevas y diferentes convocatorias, a la vez que se empiezan a resolver anteriores convocatorias, lo que requiere de un sistema de control y gestión adecuado.

## Ejecución del Plan de Recuperación

Para lograr ejecutar los fondos en el tiempo previsto, **se debe producir un mayor volumen de convocatorias.**

En materia de PERTE, es necesario avanzar en el desarrollo de su Memoria descriptiva. Asimismo, si bien ya se ha abierto la convocatoria del Plan Tecnológico de Automoción Sostenible, que es la inversión dotada de una mayor cantidad de recursos, -casi 3.000 millones de euros de inversión pública-, la **Línea de actuación integral**, se espera para el cuarto trimestre de este año.

Igualmente, queda pendiente que se ponga en marcha el **Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE** que, de acuerdo al Real Decreto-ley 36-2020, debería haber estado en funcionamiento en torno al mes de marzo.

El despliegue de este PERTE será fundamental, no sólo para el sector, sino porque determinará el diseño y ejecución del resto de proyectos susceptibles de ser catalogados como PERTE.

Recientemente, el **ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación** ha anunciado que, **junto al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**, presentará este otoño un PERTE para el sector agroalimentario, dotado de 1.000 millones de euros.

Hay otros **PERTE en estudio**. El de industria aeroespacial y medicina personalizada, por un lado, sobre el que cabe señalar que ya hay convocatorias abiertas en ambos sectores como el Programa Tecnológico Aeronáutico (40 millones de euros) o la convocatoria para Proyectos de Investigación de Medicina Personalizada de Precisión (29 millones de euros). Por otro lado, otros **dos posibles PERTE son el de generación energética mediante hidrógeno verde y uso del español en el ámbito de la inteligencia artificial, cuya preparación está avanzada.**

La negociación con Bruselas en lo relativo al **marco de ayudas del estado** y su aplicación en el instrumento PERTE será definitiva. Los límites que impone el Marco de Ayudas de Estado están llevando a una **excesiva fragmentación de convocatorias** e impide en muchos casos la formulación de **grandes proyectos integradores de diferentes actuaciones y componentes**. Si bien se espera una revisión del régimen general de exenciones para finales de año, no se esperan grandes cambios en términos generales. La excepción sería en el marco de los PERTE que pasaría el **proceso de notificación previa** y por tanto podrían elevar la intensidad de ayuda, así como sus montos totales a las empresas participantes.

Un tema relacionado, y ya mencionado en el Real Decreto 36/2020 es el de la **capacidad de las administraciones públicas** para hacer frente al volumen de trabajo, por otra parte, novedoso en muchos aspectos, relacionado con la ejecución del PRTR. En este sentido, y en concreto a nivel de autonomía y ente local, preocupan aspectos como los siguientes:

- Existen **dudas sobre la capacidad de adaptar los instrumentos jurídicos existentes** a ideas y proyectos novedosos, así como **sobre la capacidad para diseñar nuevas herramientas** que vayan más allá de la reproducción de los programas de ayudas ya conocidos.



- **El tiempo disponible** para asignar y ejecutar los fondos **es escaso y existe una preocupación compartida por la capacidad (en términos de recursos humanos)** para hacer frente a la ejecución de los fondos
- La **excesiva fragmentación de los fondos** puede generar cuellos de botella, sobre todo, con la actual dotación de recursos. Es fundamental **implicar y formar a los órganos técnicos y de control** para que **garanticen una gestión ágil de los fondos**.
- Es necesario un **acceso transparente y no discriminatorio a los fondos** frente a la actual **escasez de información** disponible.

## CONCLUSIÓN

Desde que el Presidente del Gobierno presentara el PRTR en el mes de octubre de 2020, son importantes los avances que se han venido produciendo hasta el tercer trimestre de 2021.

La decisión del Gobierno de adelantar el trabajo y los recursos disponibles desde comienzo de año mediante los PGE ha permitido que se haya avanzado en la distribución de recursos, diseño y lanzamiento de convocatorias y PERTE, así como elaboración e implementación de reformas.

No obstante, y como se mencionó anteriormente, las reformas más importantes e inversiones más ambiciosas todavía están pendientes. En este sentido, los meses que quedan de 2021 serán clave, sobre todo teniendo en cuenta que el ritmo de ejecución debe acelerarse notablemente. Cabe recordar que dentro de poco más de un año, **el 31 de diciembre de 2022, se deberá haber asignado el 70% de la ayuda total reembolsable y el 31 de diciembre de 2023 es la fecha límite para la asignación del total de los recursos correspondientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.**

Esto implica, a su vez, que los próximos meses llegarán periódicamente importantes recursos:

- En enero de 2022 se procederá a realizar el requerimiento de pago correspondiente a la justificación de los hitos y objetivos del segundo semestre de 2021, por un importe de 12.000 millones de euros.
- En el segundo semestre de 2022 se prevé el pago de 6.000 millones de euros.
- El proceso de desembolsos continuará realizándose semestralmente hasta 2026.

En definitiva, para garantizar cada uno de los pagos establecidos, hay una serie de hitos y objetivos preestablecidos que deberán haberse alcanzado.

Esto implica que la Administración General del Estado se enfrenta a un reto decisivo: ser capaz de gestionar elevados niveles de financiación, a la vez que se avanza en el diseño e implementación de inversiones y aumenta el número de convocatorias pendientes de resolución.

En esta situación, la Administración Pública debe ser capaz de hacer frente a su **tradicional problema de absorción de fondos**. Por el momento, el Gobierno ya va con retraso en cuestiones como el **Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE**, que debería haberse conocido hace meses, y los propios PERTE necesitan de un mayor impulso y agilidad en su despliegue.

Para ello, sería deseable que hubiese una mejor **coordinación con el resto de administraciones territoriales**; sin embargo, numerosas autonomías expresan su descontento por la falta de implicación en el diseño y toma de decisiones asociadas al Plan de Recuperación. A esto se añade la **falta de consenso político**, lo que complica la capacidad del Gobierno para adoptar las reformas incluidas en el Plan de manera coordinada con los agentes sociales y el resto de fuerzas políticas representadas en el Congreso. Hay que tener en cuenta que **quedan por delante las reformas más polémicas** y de mayor calado: su correcta implementación no sólo garantiza la consecución de los hitos y objetivos necesarios para los sucesivos desembolsos; sino que, sin consenso político, estas reformas no tendrán la dimensión de fondo y perdurabilidad necesarios para asegurar la transformación del sistema en la dirección deseada.

En este sentido, el hecho de que el **Real Decreto-ley 36/2020**, que debe garantizar que los fondos son gestionados de manera ágil, siga **en tramitación en el Congreso** es un síntoma de la falta de implicación real del conjunto de actores políticos.

Además, las empresas, y especialmente las pymes, siguen reclamando **una mayor información y claridad** sobre las líneas de ayudas, que evite un efecto desincentivador para acudir a las convocatorias. Asimismo, las empresas demandan **plazos para las convocatorias más amplios** y clarificación ante cuestiones como la responsabilidad solidaria. Igualmente, hay que señalar las **limitaciones que impone el marco de ayudas de estado** para diseñar proyectos más ambiciosos.

Si se quiere que el Plan de Recuperación sea verdaderamente transformador, es necesario diseñar proyectos innovadores y de envergadura, que asuman objetivos transversales, lo que necesita de líneas de ayuda diferentes a las tradicionales. Sin embargo, las convocatorias abiertas siguen el modelo ya conocido, lo que lleva a fragmentar proyectos y distorsionar así su impacto tractor.

Por añadidura, el Gobierno retoma el curso político después de los profundos **cambios realizados por el Presidente del Gobierno** antes del verano. Varias carteras de importancia en materia de los fondos de recuperación, como los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Transición Energética y Reto Demográfico o de Industria, Comercio y Turismo, permanecen sin cambios; mientras, otras como el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sí se han visto afectados por la reestructuración. En cualquier caso, la ejecución del Plan de Recuperación no debería verse afectada, pues las líneas de actuación ya están determinadas y reflejadas en el acuerdo alcanzado con la Comisión Europea.

Por otro lado, cabe mencionar que el Gobierno ha hecho **esfuerzos en materia de transparencia**: además de la página oficial puesta en marcha, diferentes Ministerios tienen sus propios apartados online con información específica del Plan de Recuperación; están disponibles todos los documentos oficiales; el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha elaborado un Guía Básica; la vicepresidencia tercera y Ministerio para la Transición Ecológica y

Reto Demográfico convoca foros periódicos para comunicar a los agentes sociales los progresos realizados.

No obstante, es necesario poner en marcha **mecanismos de rendición de cuentas más rigurosos y accesibles al público**, sin perjuicio del sistema de gestión y control en el que ya trabaja el Ministerio de Hacienda y Función Pública. El Gobierno ha puesto en práctica iniciativas similares, como la presentación del informe “Cumpliendo”, por lo que debería trabajar en este sentido en el caso concreto del Plan de Recuperación.

Estos primeros meses son sólo el comienzo de un largo camino y que quedan por delante desafíos importantes. Para ello, el Gobierno debe esforzarse por hacer frente a los retos aquí planteados. Entre ellos, el Gobierno tiene pendiente la imprescindible tarea de trabajar de manera conjunta con el resto de actores públicos, económicos, sociales y políticos pues, sólo implicando a todos los agentes implicados, será posible materializar los ambiciosos objetivos recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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 de la Unidad Next Generation EU

LLYC

[pbaena@llorenteycuenca.com](mailto:pbaena@llorenteycuenca.com)