



BLOG POST 1 décembre 2020

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España: desafíos claves para su implementación

Auteurs

Lara Lázarou Touza

Senior Analyst, Energy and Climate Programme, Real Instituto Elcano and Lecturer in Economic Theory at Centro de Enseñanza Superior Cardenal Cisneros (Universidad Complutense de Madrid)

Gonzalo Escribano Francés

Senior Analyst and Programme Director, Energy and Climate Programme, Real Instituto Elcano and Professor of Applied Economics at the Spanish Open University (UNED)

Federico Steinberg

Senior Analyst at the Elcano Royal Institute, Lecturer in Political Economy at Madrid's Universidad Autónoma and Special Adviser to the High Representative for Foreign and Security Policy and Vice-President of the European Commission Josep Borrell

🕒 Temps de lecture: 11 min



El 7 de octubre de 2020, el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez presentó las principales directrices del plan de recuperación de España ante la COVID-19. Dicho plan ha sido bien acogido pues, a priori, parece alinearse con el Pacto Verde Europeo¹, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible —cuyo énfasis de hecho lo distingue de otros planes de recuperación— y con las prioridades del próximo presupuesto reforzado de la UE. Existen no obstante varias dudas en torno a la ejecución de este plan.

El plan de recuperación de España viene a sumarse a la lista de planes de Estados miembros de la UE que destacan por su alineación con el Pacto Verde. Si bien las medidas de protección de la economía y del empleo siguen siendo una prioridad para muchos países, el hecho de que la UE y sus Estados miembros estén desarrollando planes de recuperación resulta extremadamente importante, en la medida en que esto aporta una señal política y una orientación a mediano y largo plazo para las intervenciones económicas públicas a corto plazo. En lugar de darse una serie de medidas de rescate descoordinadas, estos planes abren la posibilidad de evaluar su alineación con la elevada ambición medioambiental y social que se necesita para «reconstruirse mejor». El análisis de estos planes a escala de la UE también es fundamental para comprender en qué medida generan sinergias, están armonizados entre ellos y pueden coordinarse e incluso resultar más eficientes gracias a la cooperación entre Estados miembros. En este contexto, el IDDRI ha contactado con sus think tanks socios en Estados miembros claves para analizar sus planes de recuperación, con dos grandes objetivos: enriquecer el debate político en Francia ofreciendo una mayor información sobre los planes de recuperación de otros Estados miembros; y contribuir a un debate a escala europea sobre su armonización. De ahí los análisis ya realizados de los planes de recuperación de [Alemania](#), [Francia](#) y la [UE](#).

Desde esta perspectiva, este blog presenta un análisis del plan de recuperación de España realizado por expertos del Real Instituto Elcano de Madrid.

España es uno de los países europeos que se ha visto más gravemente afectado por la pandemia, con 1.556.730 casos confirmados y 41.619 muertes, a fecha del 23 de noviembre de 2020². La actualización de octubre del informe del FMI Perspectivas de la Economía Mundial prevé que el PIB español decrezca aproximadamente un 12,8%³ en 2020. En el tercer trimestre de 2020, la tasa de desempleo en España ha alcanzado el 16,26%⁴. El gran peso de los sectores turístico y de servicios en la economía española, junto con la alta proporción de pequeñas y medianas empresas (pymes) y el elevado porcentaje de contratos temporales constituyen algunos de los elementos claves que explican el desplome económico de España en comparación con otros países de la UE.

Puesto que la respuesta de la UE a la pandemia, en términos de asignación de fondos, se está basando en la gravedad de sus efectos, se espera que España resulte el segundo mayor receptor —en términos absolutos— de los fondos de recuperación de la UE por la COVID-19, luego de Italia. De hecho, se prevé que España reciba aproximadamente 140.000 millones de euros del Fondo de Recuperación Next Generation EU, lo que supone un 11% del PIB español en 2019. Casi la mitad de los mismos se proporcionará en forma de ayudas directas.

En cuanto al uso de estos fondos de la UE, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede) establece —como propone la UE— que un 37% de los mismos sea asignado a inversiones verdes y un 33% a la transición digital. Véase la Tabla 1a continuación.

Tabla 1. Asignación de fondos según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Asignación de fondos por categorías	%
-------------------------------------	---

1	<i>Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación rural y desarrollo de la agricultura</i> - Incluyendo: un plan de movilidad sostenible; el establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE); un despliegue masivo de infraestructura de recarga para vehículos eléctricos (100.000 puntos de recarga); y un plan de rehabilitación de viviendas (500.000 edificios).	16,0
2	<i>Infraestructuras y ecosistemas resilientes</i> - Incluyendo: la conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad, de áreas costeras y de recursos hídricos.	12,2
3	<i>Transición energética justa e inclusiva</i> - Los objetivos para 2025 del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) se adelantan a 2023; 250.000 vehículos eléctricos; impulso a las energías renovables mediante su priorización en las licitaciones y apoyos a proyectos innovadores (especialmente de generadores eólicos flotantes offshore); una hoja de ruta para 4GW de biogás limpio; la Estrategia Nacional de Autoconsumo; la promoción de las infraestructuras eléctricas mediante la inversión en redes inteligentes y en el despliegue de la capacidad de almacenamiento, etc.	8,9
4	<i>Una Administración para el siglo XXI</i> - Entre otras cosas, esto reduciría la burocracia, que se supone que ha sido lo que ha frenado los proyectos de energía renovable en el pasado.	5,0
5	<i>Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</i>	17,1
6	<i>Pacto por la ciencia y la innovación Refuerzo del Sistema Nacional de Salud</i>	16,5
7	<i>Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</i>	17,6
8	<i>Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</i>	5,7
9	<i>Impulso de la industria de la cultura y el deporte</i>	1,1

10	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible - Incluyendo: una reforma fiscal verde que supere la resistencia de determinadas organizaciones industriales ⁵ , así como de ciertos grupos de consumidores ⁶ .	-
	Total	100*

Fuente: adaptado de Presidencia del Gobierno (2020: 56).* las cifras han sido redondeadas.

Los fondos serán desembolsados en los próximos dos años, con 72.000 millones de euros en ayudas directas que se espera que comiencen a llegar en abril de 2021, extendiéndose hasta 2023⁷. En principio, los fondos de recuperación no podrán utilizarse más allá del 2026, por lo que su uso oportuno será clave para España. Además, el 50% de los mismos serán gestionados por los Gobiernos de las autonomías, lo que convierte a la capacidad de absorción e implementación autonómica en una cuestión crucial para el éxito de la recuperación y transformación del país promovida por la UE.

Si bien la valoración inicial de este plan es positiva, tanto por su potencial efecto económico, su ambición medioambiental y social, así como por su alineación con el Pacto Verde de la UE, subsisten ciertas dudas sobre el plan definitivo, que se espera que se publique a comienzos de 2021. En primer lugar, España aún debe aprobar sus Presupuestos Generales del Estado, a través de los cuales se anticiparán en 2021 27.000 millones de euros de las ayudas directas de la UE. En segundo lugar, no queda clara la capacidad de España para absorber tales cantidades de fondos en un periodo de tiempo relativamente corto. En tercer lugar, subsisten dudas en torno a la gobernanza de dicho plan en un sistema institucional tan altamente descentralizado como el español. En cuarto lugar, será necesario estructurar adecuadamente la colaboración con el sector privado (especialmente con las pymes, que suponen más del 99% de las empresas españolas)^{8, 9}, pues algunos representantes del mismo han expresado su preocupación por la limitada información que han recibido hasta la fecha por parte del Gobierno. En quinto y último lugar, el Gobierno se verá obligado a implementar reformas económicas potencialmente impopulares, que afectarán a sectores como la educación, el sistema de I+D, el sistema fiscal, el mercado laboral, el sistema de pensiones y la administración pública. Es más, estas reformas políticamente costosas deberán ser implementadas en un contexto político altamente polarizado¹⁰.

Con respecto a asegurar la capacidad de absorción y correcto uso de los fondos, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluye varias iniciativas de gobernanza y control. Entre estas se incluyen: el establecimiento de una Comisión de Recuperación, Transformación y Resiliencia (con un Comité Técnico), vinculada a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y encabezada por la ministra de Asuntos Económicos; una unidad de seguimiento para impulsar una absorción eficaz de los fondos de la UE; control parlamentario sobre la ejecución y resultados del Plan; y la adopción de un Real Decreto-Ley para suprimir las barreras a dicha absorción de fondos. En cuanto al fomento de la colaboración público-privada, y con la expectativa de que las inversiones privadas cuadripliquen la suma de fondos públicos destinados a la recuperación, impulsando con ello la financiación privada de la transición hacia un modelo de bajas emisiones de carbono, se están estableciendo ya varios organismos consultivos con actores no gubernamentales. Adicionalmente, con el fin de mejorar la coordinación entre Gobiernos autonómicos y locales, se va a reactivar la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos, dirigida por la ministra de Hacienda.

En claro contraste con lo ocurrido tras la crisis financiera global de 2008, España se encuentra ahora significativamente más preparada para la transición a una economía con bajas emisiones de carbono. Institucionalmente, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) concentra responsabilidades sobre política energética y climática, facilitando así la integración y coordinación en la materia. El Gobierno de España publicó en 2019 su Agenda del Cambio, dónde se analizan las fortalezas y debilidades de la economía española y dónde se engrana la política económica hacia la sostenibilidad medioambiental y social, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹. La ambición de España en la cuestión climática se ha visto reflejada en una impetuosa oleada normativa en pro de la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono que ha sido reconocida y muy celebrada por la UE. La legislación relacionada con el clima (tanto iniciativas parlamentarias como del ejecutivo) incluye, entre otras cosas: un ambicioso Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, un segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia de Transición Justa y la recientemente publicada Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo¹². Esta oleada de iniciativas demuestra que España tiene clara la hoja de ruta de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

En resumidas cuentas: la estrategia de España combina una clara hoja de ruta hacia la transición energética, en línea con el Pacto Verde de la UE, un ambicioso programa de reformas económicas y varios mecanismos institucionales para promover la capacidad de absorción de fondos. Un plan de recuperación, transformación y resiliencia bien desarrollado y ejecutado podría ofrecer a España una oportunidad única de acelerar sus planes de descarbonización y de mejorar su contribución a los objetivos de neutralidad climática de la UE, mientras se promueve la recuperación económica tanto de España como de Europa.

¹ CE (2020), El Pacto Verde Europeo. Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

² European Centre for Disease Prevention and Control (2020), COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, 23rd of November 2020.

³ FMI (2020), Informes de Perspectivas de la Economía Mundial. Octubre de 2020. Fondo Monetario Internacional.

⁴ INE (2020), Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre de 2020. Instituto Nacional de Estadística.

⁵ Nótese que hay asociaciones como la Alianza por la Competitividad de la Industria Española que están defendiendo una moratoria a todos los nuevos impuestos, incluyendo los medioambientales e impuestos a las energías. Esto contrasta con la postura del Grupo Español de Crecimiento Verde, que aboga por una reforma fiscal verde que integre el principio de «quien contamina, paga» en el sistema fiscal español.

⁶ Lázaro Touza, L. González Enríquez, C. y Escribano Francés, G. (2019), Los españoles ante el cambio climático. Real Instituto Elcano. 24/9/2019.

⁷ Los restantes 68.000 millones de euros, en forma de préstamos, llegarían en el periodo 2023-2026, si el Gobierno español decidiera recurrir a ellos.

⁸ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020) Cifras PYMES. Enero 2020. Gobierno de España

⁹ De hecho, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha montado una plataforma en línea para informar a las empresas españolas sobre los fondos disponibles de la UE, identificar proyectos que podrían recibir dichos fondos y ofrecer actualizaciones al respecto. <https://www.ceoexeuropa.es/presentacion/>

¹⁰ España tiene ahora un Gobierno de coalición sin mayoría parlamentaria, por lo que requiere los apoyos de otros partidos para introducir cambios políticos sustanciales. Por ejemplo, la propuesta del Gobierno de incrementar los impuestos al diésel fue rechazada por dos de sus potenciales socios para aprobar los Presupuestos Generales del Estado: el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el partido de centroderecha Ciudadanos (C's).

¹¹ Ministerio de Economía (2019), Agenda del Cambio. Hacia Una Economía Inclusiva y Sostenible. Gobierno de España

¹² Nótese que, no obstante, el plan de recuperación español nada dice sobre el futuro marco legislativo de cambio climático y transición energética, que establece para 2050 el carácter legalmente vinculante de la neutralidad climática, y cuyas enmiendas se están negociando ahora mismo en el Parlamento.