

Elena Aparici Vázquez de Parga\*

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: INVERSIONES Y REFORMAS

*El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es parte de la respuesta sin precedentes de la Unión Europea ante una crisis. Es una oportunidad histórica para llevar a cabo las inversiones y reformas necesarias para impulsar una recuperación transformadora del modelo productivo español. Permitirá corregir los desequilibrios económicos y sociales que llevamos años arrastrando y acometer las transformaciones verde y digital, aumentará la productividad y la competitividad situando a España como líder en sectores de futuro. Su ejecución elevará el crecimiento potencial y reforzará nuestro estado de bienestar. El Plan se establece sobre la base del consenso y coordinación con todas las Administraciones, expertos y agentes sociales y se ejecuta con una gobernanza específica y control basado en el cumplimiento de los reglamentos europeos y los objetivos acordados con todos los Estados miembros que garantiza su éxito.*

### **The Recovery, Transformation and Resilience Plan: investments and reforms**

*The Recovery, Transformation and Resilience Plan is part of an unprecedented response to a crisis by the European Union. It represents a historical opportunity to undertake the investments and necessary reforms to boost a transformative recovery of the Spanish productive model. It will help to correct economic and social imbalances that have accumulated over the years and to undertake the green and digital transformation, to increase productivity and competitiveness locating Spain at the forefront of the sectors of the future. Its implementation will increase our potential growth and reinforce our welfare state. The plan was agreed and coordinated with experts, social agents and every administration, and it is implemented complying with European regulations and the goals agreed by all EU members.*

**Palabras clave:** *Next Generation EU, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, crecimiento sostenible, inclusivo y justo, transición verde, transformación digital, cohesión territorial y social, brecha de género, crecimiento potencial, productividad.*

**Keywords:** *Next Generation EU, Recovery and Resilience Mechanism, sustainable, inclusive and fair growth, transition to a green economy, digital transformation, social and regional cohesion, gender gap, potential growth, productivity.*

**JEL:** *D04, E62, H12, Q58.*

---

\* Directora General de Política Económica, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.  
Versión de febrero de 2022.  
<https://doi.org/10.32796/ice.2022.924.7360>

## 1. Introducción

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español es la estrategia nacional para canalizar los fondos destinados a España en el marco del paquete de instrumentos de inversión *Next Generation EU* aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020. Este Plan nace con el triple objetivo de: apoyar a corto plazo la recuperación económica y el empleo, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural del tejido productivo, y favorecer un desarrollo y un crecimiento más sostenible, inclusivo y resiliente a largo plazo.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia surge como respuesta a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, para garantizar que la recuperación de la economía se aproveche para cimentar las bases de la necesaria transformación hacia un mundo digitalizado y descarbonizado, sin perder de vista las particularidades del territorio español y la necesaria reducción de la brecha de género. Para ello, el Plan incluye un ambicioso conjunto coherente de inversiones y reformas estructurales alineados en estos grandes objetivos.

Esta respuesta tiene un doble componente. Por un lado, se enmarca en una solución/reacción a escala europea sin precedentes ante un *shock* externo que impacta a toda la Unión, aunque con diferentes intensidades por Estados, y que podía hacer tambalear los objetivos de crecimiento y profundización del proyecto europeo. El adecuado *mix* de política monetaria y fiscal, junto con la aprobación del paquete *Next Generation EU*, han permitido no solo evitar una crisis profunda y duradera, sino impulsar una rápida recuperación de los niveles de empleo y actividad tras el parón que los confinamientos por razones sanitarias provocaron. Asimismo, los instrumentos de *Next Generation EU* alinean las inversiones y reformas estructurales de los Estados miembros para activar un proyecto europeo común «invertir juntos en nuestro futuro» desplegando los principales elementos de progreso de la agenda europea en materia económica y social.

Por otro lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español completa el esfuerzo realizado desde el inicio de la crisis del COVID-19 para poner en marcha una red de seguridad para proteger a trabajadores, empresas, autónomos, familias y, en especial, a los más vulnerables. Las medidas de apoyo a la liquidez para empresas y autónomos, con los préstamos avalados por el Estado a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), las ayudas a trabajadores y empresas canalizadas a través de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), las ayudas a autónomos mediante el refuerzo de la prestación por cese de actividad, las múltiples moratorias concedidas en relación con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, con la Seguridad Social o los préstamos concedidos por entidades del sector público, y ayudas directas a todos los sectores y con una especial protección a los más vulnerables, han evitado una caída del PIB superior al 25 % y la destrucción de más de 3 millones de puestos de trabajo (Gobierno de España, 2021).

Más allá de dar respuesta a una situación coyuntural, el Plan español acelera y refuerza la agenda de reformas e inversiones impulsada desde hace casi 3 años, ofreciendo soluciones a los retos económicos y sociales ya identificados en la Agenda del Cambio, la Hoja de ruta de política económica publicada en febrero de 2019 y a los nuevos retos que la crisis ha revelado. Así, el Plan incorpora las reformas estructurales necesarias para resolver las debilidades y desequilibrios de la economía española, impulsar las transformaciones verde y digital, aprovechar todas las fortalezas existentes, procurar un marco jurídico adecuado, impulsar el liderazgo español en los sectores de futuro, desplegar el cambio en el modelo productivo implicando a todos los territorios sin dejar a nadie atrás y generar oportunidades y un mayor bienestar a los ciudadanos.

A lo largo de este artículo se explica brevemente como se enmarca este Plan en la respuesta europea y española ante la crisis del COVID-19. A continuación, se expone el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del Plan, su arquitectura y coherencia con las

necesidades de la economía española. Se analizan los objetivos e instrumentos que contiene este Plan país para alcanzarlos y el impacto esperado a nivel macroeconómico que tendrá su completa ejecución, en la que es esencial la movilización de la inversión privada y la implementación de las reformas estructurales identificadas. Se incluyen dos apartados que explican a grandes rasgos las principales inversiones y la importancia de los proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía, los PERTE, y las reformas estructurales que pretenden incrementar el capital en todas sus acepciones y los factores de producción y su productividad. Finalmente, se aborda la gobernanza que se ha establecido para garantizar el éxito en la ejecución del Plan por parte de todas las Administraciones y agentes económicos.

## 2. La respuesta europea a la crisis COVID-19

La respuesta de la Unión Europea frente a la magnitud de la crisis provocada por el COVID-19 no tiene precedentes. El consenso alcanzado para poner en marcha un plan de inversiones conjuntas que permitiera a los países desplegar las medidas necesarias para una rápida recuperación, con el objetivo común de lograr la transición verde, la transformación digital y una mayor cohesión económica y social, ha sido clave para evitar una crisis profunda y duradera, al tiempo que sienta las bases de una economía moderna y preparada para afrontar nuevos retos.

El ambicioso paquete de instrumentos de inversión *Next Generation EU* forma parte de la respuesta europea ante la crisis, junto con una política monetaria adecuada para evitar el contagio al sector financiero y la relajación temporal de las reglas fiscales, que ha permitido a los Estados miembros poner en marcha de manera decidida las medidas necesarias para mantener el tejido productivo y el empleo.

Dotado con 800.000 millones de euros, *Next Generation EU* tiene como elemento central al

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), y otros fondos europeos, como Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural, o el Fondo de Transición Justa, que completan este paquete. Asimismo, el marco financiero plurianual 2021-2027 permitirá complementar y reforzar muchas de las actuaciones que llevarán a cabo los Estados miembros con los fondos anteriores. Igualmente, la puesta en marcha del mecanismo de SURE<sup>1</sup> ha permitido contar con financiación para los esquemas de mantenimiento del empleo como los ERTE españoles.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con 750.000 millones de euros, financia reformas e inversiones en torno a 6 pilares: *i)* transición ecológica; *ii)* transformación digital; *iii)* crecimiento inteligente, sostenible e integrador; *iv)* cohesión social y territorial; *v)* resiliencia institucional, social y sanitaria; y *vi)* políticas para la próxima generación. El apoyo financiero que ofrece el Mecanismo se estructura a través de transferencias y préstamos, que los Estados miembros pueden utilizar en el marco de un plan de recuperación y resiliencia que aborde de manera efectiva los retos identificados en el Semestre Europeo y las recomendaciones específicas que el Consejo adoptó para cada país en 2019 y 2020.

Otro gran avance en la solidaridad entre los Estados miembros, vinculado a la adopción de este paquete de ayuda, es el acuerdo para que la financiación del *Next Generation EU* se realice a través de emisiones de deuda europea por parte de la Comisión Europea.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporcionará a España hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos entre 2021 y 2026 para impulsar las inversiones y reformas de futuro. Se trata de un volumen de recursos sin precedentes que está permitiendo acelerar la recuperación y desplegar un amplio y exigente programa de modernización con una orientación clara

<sup>1</sup> The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE).

para abordar nuevos retos y solucionar los desequilibrios que la economía española lleva tiempo arrastrando.

### 3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España se presentó en abril y fue aprobado por parte del Consejo Europeo en julio de 2021. Ha sido valorado por las instituciones europeas con la máxima calificación y apreciado como un ambicioso plan que permitirá avanzar hacia un crecimiento sostenible en todas sus variantes: financiera, social, medioambiental, inclusivo y justo, y configurarse como uno de los motores de recuperación de Europa.

El Plan concentra las actuaciones de inversión financiadas con las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia correspondientes para España, alrededor de 70.000 millones de euros, en los tres primeros años del periodo elegible, es decir, entre 2021 y 2023. También reúne una ambiciosa agenda de reformas en ese periodo para sacar el mayor partido a estas inversiones. El objetivo de avanzar rápido en los primeros años es el de apoyar de manera decidida la recuperación económica, pero no para volver a la situación previa a la crisis, sino para impulsar la modernización de nuestro tejido productivo, para acompañar a las empresas, autónomos, trabajadores y ciudadanos en los necesarios procesos de transformación digital y verde, y para revisar las políticas que permitan avanzar hacia la corrección de desequilibrios estructurales de nuestro sistema económico productivo y, así, generar un incremento de nuestro crecimiento potencial, al tiempo que refuerza el estado de bienestar. Es decir, alcanzar lo antes posible una senda de mayor crecimiento sostenible, justo e inclusivo.

Se está preparando ya una adenda a este Plan para programar las actuaciones a financiar con los créditos que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia pone a disposición de nuestro país con el objetivo de continuar con el esfuerzo inversor a partir de 2024,

escalando proyectos exitosos y realizando aquellos que se han identificado como estratégicos a medida que avanza la ejecución del Plan ya aprobado financiado con las transferencias.

Las prioridades del Plan dan continuidad y aceleran las reformas que ya estaban en marcha y se habían identificado en la Agenda del Cambio publicada en febrero de 2019, el Programa Nacional de Reformas de los años 2019 y 2020, la Agenda 2030, las recomendaciones de organismos internacionales y las recomendaciones específicas del Consejo Europeo dirigidas a España en 2019 y 2020.

La Agenda del Cambio constituía un diagnóstico de la situación económica de España e incluía propuestas de política económica en diferentes ámbitos para garantizar la estabilidad financiera, reorientar el modelo productivo y gestionar de forma activa el proceso de transición ecológica poniendo la economía al servicio de la ciudadanía, en definitiva, una agenda de reformas e inversiones sobre la que ya existía un fuerte consenso social.

El Plan, además, se alinea con las reformas contempladas en la Agenda 2030 para promover la educación, el crecimiento y el empleo de calidad, la innovación, la salud y el bienestar social, la igualdad de género, el respeto y la integración de la diversidad, y la sostenibilidad de los modelos productivo y de consumo.

Asimismo, el Plan da respuesta a las Recomendaciones específicas país dirigidas a España por el Consejo Europeo en 2019 y 2020, que señalan: la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y del sistema de pensiones, así como la resiliencia del sistema sanitario; respaldar el empleo, al tiempo que se avanza hacia la contratación indefinida; mejorar la adecuación de los sistemas de protección por desempleo, renta mínima y apoyo a la familia; reforzar las capacidades y cualificaciones, adecuándolas a las necesidades laborales y a los retos de futuro; promover la inversión —tanto pública como privada—, priorizando la I+D+i y las transiciones digital y ecológica; y mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

El Plan de Recuperación es un proyecto país que cuenta con el respaldo de un amplio consenso. En su elaboración se han incorporado las reflexiones y aportaciones de todos los agentes implicados: recoge las conclusiones y recomendaciones adoptadas el 22 de julio de 2020 por la Comisión Parlamentaria para la reconstrucción, constituida en el Congreso de los Diputados; se ha convocado una Mesa de Diálogo a alto nivel con los agentes sociales que se reúne periódicamente, se ha creado una Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, liderada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, para reforzar la colaboración entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, además de haber informado en la Conferencia de Presidentes Autonómicos durante la elaboración del Plan; y también se han constituido diversos foros para dar participación al sector privado y a la sociedad civil.

### Objetivos e instrumentos

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español define cuatro grandes objetivos a alcanzar, son los cuatro ejes transversales que inspiran todas las actuaciones: transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial y eliminación de la brecha de género. A partir de estos objetivos finales se identifican las áreas estratégicas que hay que potenciar a través de inversiones y reformas estructurales, estas son las diez políticas palanca que impulsan la transformación económica: *i)* agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; *ii)* infraestructuras y ecosistemas resilientes; *iii)* transición energética justa e inclusiva; *iv)* una Administración para el siglo XXI; *v)* modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora; *vi)* pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud; *vii)* educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; *viii)* nueva economía

de los cuidados y políticas de empleo; *ix)* impulso de la industria de la cultura y el deporte; y *x)* Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Estas políticas palanca agrupan los 30 componentes que detallan qué inversiones y qué reformas son necesarias en cada sector y ámbito estratégico para activar esas palancas y alcanzar los objetivos intermedios y finales, que se encuentran disponibles en la Figura 1.

Las inversiones del Plan, además, cumplen con las exigencias reglamentarias de destinar un porcentaje de los recursos de al menos el 37 % en inversiones ligadas a la transición verde y al menos un 20 % a la transición digital, así como con el principio de «no causar un perjuicio significativo». De hecho, el Plan supera esos porcentajes mínimos exigidos por la regulación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ya que destina casi un 40 % de los recursos a inversiones ligadas a la transición ecológica y cerca de un 30 % a la transformación digital. Además, las acciones del Plan se complementan con las actuaciones en materia de cohesión territorial y social con los fondos estructurales del Marco Financiero Plurianual.

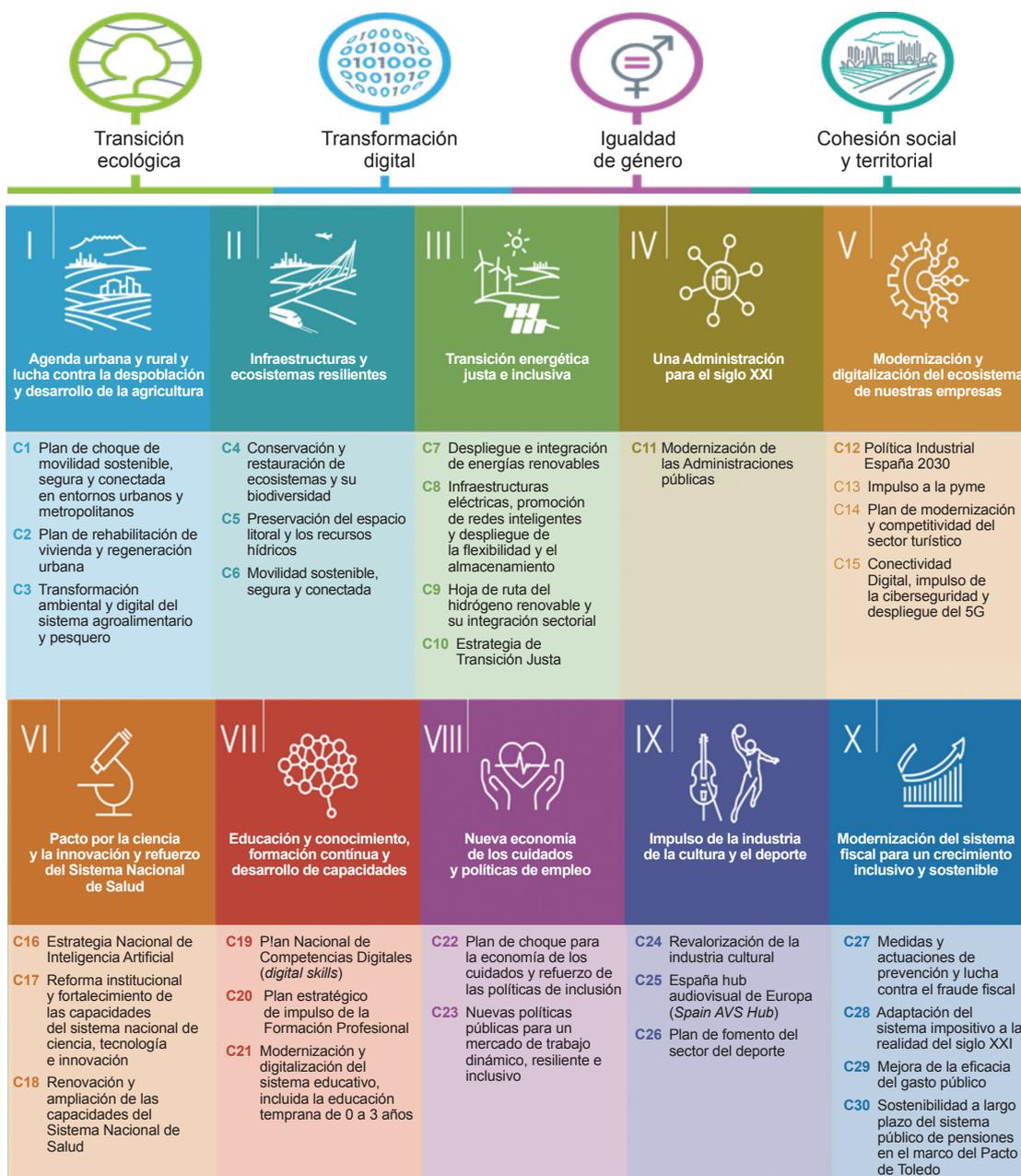
### Impacto

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia concentra entre 2021 y 2023 las inversiones en proyectos maduros y con una fuerte capacidad tractora en torno a los componentes identificados con el objetivo de movilizar la inversión privada y lograr un efecto anticíclico, y las reformas estructurales clave que permitan modernizar la economía y sociedad españolas y conseguir que el Plan tenga el impacto deseado.

Así, el despliegue completo del Plan tendrá un fuerte impacto macroeconómico y supondrá, por un lado, un fuerte impulso para la recuperación económica y para el empleo y, por otro, la modernización y transformación de nuestro modelo productivo y el incremento del crecimiento potencial a medio y largo plazo.

FIGURA 1

ARQUITECTURA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA



FUENTE: Gobierno de España (2021).

El impulso de la inversión pública, unida a la movilización de inversión privada, incrementará la actividad, el empleo y el consumo. Se estima que el Plan movilizará

500.000 millones de euros de inversión privada en los próximos 5 años y generará 800.000 empleos (Gobierno de España, 2021).

Desde el punto de vista estructural, el aumento de los factores de producción junto con las reformas que refuerzan la productividad y la cohesión territorial permitirán incrementar el crecimiento potencial de la economía española hasta superar el 2 % en el medio y largo plazo, según las estimaciones realizadas (Gobierno de España, 2021).

Pero el Plan también está enfocado a reforzar la cohesión social y territorial, reduciendo las desigualdades e impulsando los sectores y colectivos más golpeados por la crisis. Con ello, se pretende que el crecimiento que se genere permita cerrar las brechas existentes de rentas, salarios, territorio, oportunidades y género. Por ello, el Plan presta especial atención a aquellas inversiones y reformas orientadas a cerrar la brecha de género y a aumentar las oportunidades personales y profesionales de los jóvenes y de otros colectivos vulnerables.

## Inversiones

Las 110 inversiones seleccionadas en el Plan incluyen proyectos maduros que tienen un impacto inmediato en la recuperación y en el empleo, y proyectos tractores relacionados con la innovación y el cambio de modelo productivo. Entre las principales inversiones destacan las destinadas a la estrategia de movilidad sostenible, segura y conectada con más de 13.000 millones de euros, el programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana y de vivienda social para alquileres con casi 7.000 millones de euros, el Plan de Digitalización de Pymes y Autónomos con casi 4.000 millones de euros, el Plan de despliegue del 5G con 4.000 millones de euros, la nueva política industrial 2030 y la Estrategia de Economía Circular con 3.800 millones de euros, el Plan de Competencias Digitales con 3.600 millones de euros, el Plan de Modernización del Turismo con 3.400 millones de euros, el desarrollo del sistema de nacional de ciencia y tecnología con 3.400 millones de euros, el despliegue e integración de energías renovables (incluido

el hidrógeno verde), la mejora de las políticas activas de empleo, el Plan de Modernización de la Formación Profesional, la modernización y digitalización del sistema educativo, la renovación y modernización del sistema sanitario, o el impulso de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

Las inversiones del Plan están además orientadas a la creación de empleo de calidad en España, la participación de la pyme y a la consecución de autonomía estratégica en varios ámbitos como el digital, el energético o la salud.

## Los PERTE

Adicionalmente, se están identificando proyectos emblemáticos, estratégicos y tractores de gran alcance y elevado impacto en términos de su contribución al crecimiento económico y al empleo, así como por su carácter innovador y valor añadido en I+D+i. Son los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).

Los PERTE se configuran sobre una visión integral de la cadena de valor de un sector cuya modernización, desarrollo o impulso tecnológico generen un importante impacto transformador. Los PERTE buscan reforzar la colaboración público-privada de manera ágil para desplegar las inversiones del Plan en torno a objetivos concretos para situar a España como líder en sectores de futuro y atender a determinados retos sociales o fallos de mercado que requieren de un impulso inversor. Deberán contar con la participación de un significativo número de empresas, especialmente pymes y una gobernanza que permita una colaboración eficaz entre Administraciones públicas, empresas y centros de investigación para conseguir que España lidere la transformación y desarrollo tecnológicos del sector en que se desarrollan.

Hasta el momento se han identificado siete PERTE: «Vehículo Eléctrico y Conectado, VEC», que busca transformar el ecosistema de esta industria y sus servicios y que España lidere la fabricación y desarrollo

de estos vehículos; «Salud de Vanguardia», que persigue que nuestro país tenga capacidad de desarrollo de medicamentos de precisión, impulsar la digitalización del Sistema Nacional de Salud, desplegar tratamientos personalizados y la historia sanitaria única; «Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento, EHRA», que reforzará áreas clave de la transición energética para conseguir los objetivos de una economía neutra en carbono en 2050 y la autonomía estratégica; «Cadena Agroalimentaria», que prevé promover el desarrollo integrado de la cadena de valor del sector agroalimentario a través de la digitalización de los procesos y de la incorporación de conocimiento e innovación para garantizar el acceso a alimentos sanos, seguros y sostenibles; «En español, Nueva Economía de la Lengua», que pretende desarrollar las oportunidades que presenta el idioma español como un activo para impulsar la economía, en particular sobre la base de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías; «Aeroespacial», orientado a mejorar y generar capacidades tecnológicas e industriales en el sector aeroespacial, así como avanzar en un mejor posicionamiento estratégico de la industria española en campos clave del sector aeronáutico y espacial; y «Economía Social y de los Cuidados», que busca intensificar el potencial de crecimiento, la generación de empleo de calidad y la resiliencia económica y social e impulsar sectores vinculados al cuidado de las personas y de su entorno en cada uno de sus ciclos vitales. Los cuatro primeros ya están aprobados y el proceso de identificación de nuevos proyectos estratégicos es dinámico para responder a nuevos retos industriales.

## Reformas

El espíritu transformador del Plan también se refleja en las 102 reformas desplegadas a lo largo de los 30 componentes del Plan. Al ejercicio de identificación de los desequilibrios que lastran el crecimiento sostenible de la economía española y el incremento de la productividad, se han sumado los nuevos retos y

oportunidades de las transiciones verde y digital y del entorno económico internacional, la identificación de sectores estratégicos que requieren un entorno jurídico seguro y claro, y la necesidad de abordar políticas y soluciones para apoyar a la mejora de los colectivos más afectados por esta crisis y la anterior, mujeres y jóvenes.

Algunas reformas incluidas en el Plan tienen un carácter horizontal para incrementar la productividad, superar el paro estructural, aumentar la tasa de ocupación femenina, impulsar la inversión en I+D+i y en capital humano, modernizar y digitalizar las Administraciones públicas, reforzar la resiliencia del tejido empresarial y garantizar la sostenibilidad y la equidad de nuestro crecimiento. Asimismo, el Plan incluye múltiples reformas específicamente orientadas a impulsar y modernizar sectores trectores, como comercio, turismo, agroalimentario, salud, automoción, aeronáutica o Administraciones públicas.

Las reformas se concentran así en varios objetivos clave que permitan mejorar el aprovechamiento de nuestros recursos, potenciar las inversiones del Plan, incrementar la productividad y promover ese crecimiento sostenible, inclusivo y justo:

En primer lugar, es imprescindible mejorar la demografía empresarial y el clima de negocios, promoviendo el emprendimiento y aumentando el tamaño y la eficiencia de las empresas, su competitividad y resistencia ante futuras crisis. Es preciso mejorar el dinamismo empresarial a lo largo de todo el ciclo vital de la empresa. Para ello, se han planteado reformas para eliminar las barreras a la creación y el crecimiento de las empresas, mejorar la capacidad para atraer talento, promover el emprendimiento y agilizar los procedimientos para la reestructuración y, en su caso, liquidación de empresas en crisis, incluyendo la mejora de los mecanismos de segunda oportunidad. En este sentido, ya están en marcha los proyectos de ley de creación y crecimiento empresarial, de *startups* y de reforma del marco concursal. También se ha creado una Conferencia Sectorial de mejora regulatoria y clima

de negocios, para mejorar la coordinación de política económica y avanzar en la eliminación de barreras en el territorio español reforzando la cooperación con las comunidades autónomas y las entidades locales. En paralelo, se han puesto en marcha inversiones como la línea de apoyo al emprendimiento femenino el fondo *NextTech* para apoyar el crecimiento y desarrollo de empresas digitales e innovadoras.

En segundo lugar, es preciso mejorar el capital humano, por lo que se está realizando un gran esfuerzo reformista (acompañado de las correspondientes inversiones) para modernizar el sistema educativo en sus distintos niveles, incluyendo la Formación Profesional y el sistema universitario, así como la formación a lo largo de la vida del trabajador. En particular, se pretende una mayor adecuación de las competencias a las demandas del mercado laboral y para afrontar los retos de futuro. En este sentido, ya se ha aprobado la normativa esencial en estos ámbitos, como la nueva ley de educación con un nuevo modelo curricular por competencias clave, el proyecto de ley de modernización y ordenación del sistema integral de Formación Profesional y se está llevando a cabo la reforma integral del sistema universitario.

Asimismo, una de las grandes áreas de reforma horizontal está destinada a resolver las deficiencias del mercado de trabajo, para eliminar la dualidad y precariedad de los contratos, para reducir la brecha de género y adecuar la normativa a las nuevas actividades y formas de trabajo del siglo XXI, protegiendo a los trabajadores y asegurando la flexibilidad para que las empresas puedan ajustarse a las cambiantes circunstancias de la economía o del sector. El avance en este ámbito es ya muy significativo.

Se ha aprobado la modificación del Estatuto de los Trabajadores, que impulsa los contratos ligados al aprendizaje y la formación, simplifica y reduce el uso de la contratación temporal ligándola a causas concretas y con plazos más ajustados y promueve el uso de la contratación de trabajadores fijos-discontinuos para aquellas actividades estacionales o repetitivas; asimismo,

se han modificado las disposiciones para asegurar la protección adecuada de las condiciones salariales a los trabajadores, especialmente, en las subcontratas y empresas con convenio; se ha agilizado el procedimiento de los ERTE, para que su uso sea más eficaz, incluyendo incentivos a la formación de los trabajadores que se acogen a esta figura; y se ha creado un mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, para que las empresas en determinadas circunstancias cíclicas o de reestructuración sectorial puedan reducir o suspender la jornada de los trabajadores, al tiempo que les ofrecen formación para mejorar su empleabilidad. También se ha aprobado ya la normativa para crear un marco seguro para el trabajo a distancia, para proteger a los trabajadores de reparto a través de plataformas digitales, para reducir la brecha de género, y se está trabajando para modernizar y reforzar la eficacia de los servicios públicos de empleo y de las políticas activas de empleo, de manera que incluyan trayectorias individualizadas de orientación para el empleo promoviendo la formación continua y la recualificación de las personas trabajadoras, y, con ello, mejorar su empleabilidad.

En tercer lugar, el incremento de la productividad pasa por una apuesta decidida por la ciencia y la innovación. Las reformas del Plan, ya en marcha, pretenden aprovechar el sólido sistema de investigación y desarrollo español, y que a través del fortalecimiento institucional del sistema de ciencia e innovación se dé coherencia, se mejore la coordinación entre los distintos agentes y la transferencia de conocimiento. El Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) se debe configurar como un elemento clave para afrontar los grandes desafíos de la transición ecológica, la digitalización, la inteligencia artificial o el reto demográfico. La Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación y el proyecto de la nueva ley de ciencia, que ya está muy avanzado, son las reformas centrales en este ámbito. Igualmente, importante es el refuerzo del Sistema Nacional de Salud, con el objetivo de fortalecer sus capacidades, consolidar la cohesión, equidad

y universalidad y apostar por el liderazgo español en la salud de vanguardia con tratamientos personalizados y medicamentos de precisión.

En cuarto lugar, es imprescindible impulsar la digitalización de manera transversal y mejorar el capital tecnológico. La Política Industrial 2030, la Estrategia de Economía Circular y la política de residuos, y la Agenda España Digital 2025 son las reformas centrales para alcanzar este objetivo.

La Agenda España Digital 2025 despliega proyectos y reformas en todos los ámbitos necesarios para que la transformación digital alcance a todos: territorio, empresas, trabajadores y ciudadanos. Apuesta por un plan de conectividad que llegue todos los pueblos y polígonos de España incluyendo una Hoja de ruta para el despliegue del 5G; mediante la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (IA) persigue integrar la IA en las cadenas de valor industriales y promover misiones de I+D en este ámbito; también incluye el Plan de Competencias Digitales para llegar a todos los ciudadanos y trabajadores, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas y el Plan de Digitalización de Pymes y Autónomos. Para guiar este proceso con la garantía de poner a los ciudadanos en el centro, se ha adoptado una Carta de Derechos Digitales.

Estas acciones transversales se completan con acciones de apoyo a determinados sectores estratégicos cuyo impulso, digitalización y transformación tienen el potencial de liderar nuevas tecnologías y contribuir a la cohesión territorial y social. Estos son el turismo, la automoción, la salud, el agroalimentario, la energía, el comercio, la cultura y el deporte. Muchas de las reformas incluidas en el Plan en estos ámbitos ya están muy avanzadas, como los proyectos de ley de telecomunicaciones, de comunicación audiovisual, del cine, o del deporte, entre otros.

En quinto lugar, para aumentar el PIB potencial es imprescindible utilizar todos los recursos de manera eficiente y garantizando su sostenibilidad. Por ello, es necesario proteger y revalorizar nuestro capital natural mediante la protección de los ecosistemas existentes,

apostando por la biodiversidad, la descarbonización de la industria, la restauración de ecosistemas e infraestructuras verdes, una gestión forestal sostenible y el impulso de una nueva economía azul con el despliegue de una ley de aguas, una estrategia de gestión del agua y la mejora de los recursos hídricos. Asimismo, se integran en este objetivo las reformas en el sector agroalimentario y pesquero para mejorar la eficiencia y gestión de los regadíos, la ganadería, los suelos, la explotación sostenible de los caladeros y la protección de la biodiversidad.

En sexto lugar, para conseguir cumplir con el objetivo de una economía descarbonizada en 2050 y mejorar nuestra competitividad, es imprescindible acelerar los procesos de transformación y reforma establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y conseguir un sistema energético sostenible, robusto y flexible. El Plan incluye numerosas medidas con ese objetivo y ya se han dado importantes pasos para impulsar la generación de energía con fuentes renovables y su integración en el sistema.

Se ha puesto en marcha un marco normativo transparente y estable que genere certidumbre y fomente la inversión privada, eliminando barreras al despliegue de renovables. Este marco incluye las reformas normativas ligadas a las subastas, el acceso y la conexión a las redes eléctricas, y la eliminación de ineficiencias en la tramitación administrativa de proyectos renovables. La Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ya aprobada, blindo por primera vez con rango de ley el objetivo de penetración de renovables a 2030, así como la neutralidad climática y la consecución de un sistema eléctrico 100 % renovable antes de 2050, reforzando, por tanto, la certidumbre y la previsibilidad para todos los actores. Igualmente, importantes son los avances en la Estrategia Nacional de Autoconsumo, el desarrollo de Comunidades Energéticas, el marco para la innovación y desarrollo tecnológico de fuentes de energía renovables con las Hojas de ruta del hidrógeno verde, de la energía eólica marina y las energías del mar, o del biogás. También la regulación de los *Sandboxes* (o bancos

de pruebas regulatorios) permitirá introducir de forma controlada novedades que contribuyan a facilitar la innovación en el sector. Finalmente, el proceso de transición verde deberá ser justo, por lo que se han puesto en marcha instrumentos que mitiguen el impacto negativo en la actividad y el empleo en territorios más directamente afectados por el cierre y transformación tecnológica de determinadas industrias vinculadas a la generación de energía.

Ligado con lo anterior, en séptimo lugar, modernizar las infraestructuras físicas y digitales permitirá aprovechar mejor los recursos y reforzar la sostenibilidad y resiliencia de la economía. En este sentido, el Plan incluye reformas en dos áreas clave como son la movilidad y la vivienda. Muchas de estas reformas ya están aprobadas o muy avanzadas como la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, que pretende incorporar un nuevo enfoque de las actuaciones, basado en la movilidad cotidiana de sus ciudadanos, la sostenibilidad ambiental del transporte y la digitalización, y el anteproyecto de ley de movilidad sostenible y financiación del transporte, que pretende incluir una mayor coordinación y racionalización en la planificación de las inversiones en infraestructuras. Sin duda las actuaciones, tanto de reformas como de inversiones, para impulsar el despliegue de las infraestructuras de recarga e impulso del vehículo eléctrico son cruciales para este ámbito y el desarrollo del VEC.

En cuanto a las medidas para implementar un nuevo urbanismo, se incluyen la Agenda Urbana Española, cuya ejecución impulsará la transición hacia un modelo urbano bajo en carbono mediante el cambio modal en el transporte, el uso de tecnologías bajas en carbono y la mejora de la eficiencia energética en el sector de la edificación; asimismo, facilitará una gestión sostenible de los recursos que favorezca la economía circular y contribuirá a fomentar la cohesión social y buscar la equidad urbana y rural. En este sentido, las reformas se plasmarán en las futuras leyes de vivienda y de calidad de arquitectura y del entorno construido, en la Estrategia a largo

plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, y en la mejora de la financiación de las actuaciones de rehabilitación (en particular, a través de nuevas líneas de avales del ICO o con la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal para mejorar el acceso a la financiación por parte de comunidades de propietarios).

En octavo lugar, las Administraciones públicas juegan un papel fundamental como catalizador y tractor para la transformación de la economía. La modernización del sector público incluye medidas para la digitalización de los servicios, la revisión de los procedimientos para que sean más ágiles y eficientes, así como el refuerzo del capital humano y de las capacidades; especialmente importantes son las reformas previstas en el ámbito de la justicia, los servicios públicos de empleo, la salud o los servicios consulares.

En noveno lugar, la mejora de la vertebración territorial y el refuerzo del capital social pretende proporcionar oportunidades de trabajo y desarrollo personal en todo el país, frenando la despoblación, garantizando un estado del bienestar moderno, promoviendo una profesionalización de la economía de los cuidados al servicio de mayores y dependientes, y reforzando los servicios sociales. La puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital es una de las reformas principales en este ámbito.

Por último, para garantizar la sostenibilidad y la equidad del modelo de crecimiento hay que abordar una reforma del sistema fiscal para que recoja los nuevos retos y actividades del siglo XXI, refuerce los ingresos públicos y la progresividad, proteja el medioambiente y garantice la sostenibilidad. Asimismo, esta reforma vendrá acompañada por el esfuerzo, que ya está en marcha, para atajar el fraude y mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público. Igualmente, necesario es garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el medio y largo plazo, para lo que ya se han puesto en marcha las reformas que se basan en las recomendaciones realizadas por la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

En definitiva, las reformas e inversiones del Plan configuran un plan coherente y coordinado para poner en marcha la transformación de nuestro país.

## Gobernanza

El éxito de este proyecto país está garantizado por una robusta gobernanza que permite un control exhaustivo del cumplimiento de la normativa nacional y europea, una rendición de cuentas continua a los ciudadanos a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado, la participación de todas las Administraciones públicas a través del sistema de conferencias sectoriales y de los agentes sociales a través de mesas de diálogo horizontales y sectoriales y consejos consultivos del sector privado para incorporar las propuestas de todos ellos. Además, dado que el beneficiario del Plan es el conjunto del Estado es preciso un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos comprometidos por parte de todas las Administraciones públicas.

La cogobernanza del Plan se consolida en la Conferencia de Presidentes autonómicos como máximo órgano de cooperación multilateral y el sistema de Conferencias Sectoriales. La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presidida por la ministra de Hacienda y Función Pública permite establecer vías de cooperación en la implementación de los fondos europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia entre Estado y las comunidades autónomas y ciudades autónomas y con las entidades locales, cuando se traten asuntos que afecten a sus competencias. Asimismo, las distintas Conferencias Sectoriales ya existentes refuerzan la participación de todas las Administraciones en el diseño de las reformas estructurales y permiten agilizar la gestión de las inversiones concretas del Plan, consensuando la manera de repartir de la manera más eficiente la ejecución de las inversiones y los objetivos a cumplir en todo el territorio, compartiendo las mejores prácticas e identificando los cuellos de botella existentes

en cada sector para garantizar la agilidad en la ejecución. Hasta la fecha se han celebrado 61 Conferencias Sectoriales en el marco del Plan.

La participación de la sociedad se plasma en la creación de una Mesa de Diálogo con los agentes sociales para el Plan de Recuperación, que se reúne periódicamente al más alto nivel y de forma continuada con mesas técnicas que cuentan con la participación de los secretarios de Estado, para compartir y consultar la definición y ejecución del Plan e identificar e impulsar acciones estratégicas. Asimismo, se han creado o activado numerosos foros de participación y consejos consultivos de alto nivel con los expertos de cada sector, canalizando el mejor asesoramiento en la definición y ejecución de las actuaciones.

La amplia participación del sector privado está siendo esencial en la definición de medidas y proyectos que permitan arrastrar la inversión privada, en la identificación de las inversiones necesarias para transformar el tejido productivo, para que se sitúe como líder en el ámbito europeo e internacional, para que se garantice la participación de las pymes en todo el proceso y para potenciar la creación de empleo de calidad. Para ello, los ministerios pusieron en marcha, desde finales de 2020, las peticiones de manifestaciones de interés. El objetivo es lograr que las inversiones y ayudas del Plan se adecúen a las necesidades del tejido empresarial y de los ciudadanos y que el diseño de políticas y programas públicos parta de información precisa y directa proporcionada por las empresas y los actores sociales y tenga en cuenta la diversidad y características de los posibles proyectos. De esta manera, se asegura la eficacia del Plan y la eficiencia en el desarrollo de los proyectos. Hasta el momento se han publicado 28 manifestaciones de interés movilizándolo una alta participación, con más de 18.000 proyectos presentados.

Para reforzar la coordinación a nivel del Estado se ha creado una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia presidida por el Presidente del Gobierno y la participación de todos

los ministerios. Se apoya en un Comité Técnico presidido por la Secretaría General de Fondos Europeos. Esta Secretaría General se crea como autoridad responsable del Plan ante la Comisión Europea y para coordinar la actuación de los distintos organismos implicados en la ejecución del Plan (ministerios, comunidades autónomas y entidades locales); también le corresponde el seguimiento e integración de la información de gestión, avance y resultados de cada componente del Plan, de forma que sea posible realizar un control exhaustivo por parte de la Comisión Europea y poder evaluar el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la regulación del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los hitos y objetivos comprometidos con Europa.

El Plan incluye una estimación de costes detallada por cada una de las inversiones, pero una novedad destacada es que el foco de atención se centra en la evaluación de los resultados, con periodicidad semestral, por parte de la Comisión y el Consejo Europeo. Estos resultados se miden por hitos y objetivos acordados y fijados en la Decisión de Implementación del Consejo Europeo y en las Disposiciones Operativas. España deberá cumplir con 416 hitos y objetivos para obtener los desembolsos de las transferencias.

Se prevé la posibilidad de solicitar el desembolso de los fondos hasta dos veces al año y su obtención estará condicionada al cumplimiento en plazo y forma de los hitos y objetivos de la Decisión de Implementación del Consejo. Esto implica la correcta ejecución de las inversiones con resultados concretos y la puesta en marcha y entrada en vigor de todas las reformas estructurales. De los 70.000 millones de euros en transferencias incluidos en el Plan, España recibió un anticipo de 9.000 millones de euros en agosto de 2021 y ha sido el primer país en obtener el primer desembolso de 10.000 millones de euros en diciembre de 2021, tras la evaluación satisfactoria del cumplimiento de los primeros 52 hitos y objetivos correspondientes al primer semestre de 2021. La petición del segundo desembolso, sobre la base del cumplimiento de los 40 hitos

y objetivos correspondientes al segundo semestre de 2021, está ya en marcha.

#### 4. Conclusión

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es un proyecto ambicioso que requiere la participación e implicación de todas las Administraciones, empresas y ciudadanos. El éxito en la ejecución conjunta de inversiones y reformas horizontales y sectoriales será el éxito de una recuperación encaminada a alcanzar una senda de crecimiento sostenible, inclusivo y justo, que mejorará el estado de bienestar para todos los ciudadanos y en todo el territorio. El Plan contribuirá a que España sea un actor clave en la profundización del proyecto europeo y la consecución de los objetivos de descarbonización, liderazgo productivo y cohesión económica, social y territorial. El Plan es un proyecto país en el que todos podemos y debemos participar.

#### Referencias bibliográficas

- Comisión Europea. (2021). *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España*. COM/2021/322 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52021PC0322>
- Gobierno de España. (2019). *Agenda del Cambio*. [https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208\\_agenda\\_del\\_cambio.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf)
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, 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. *Boletín Oficial del Estado* n.º 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733 a 126793. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>
- Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57, de 18 de febrero de 2021, pp. 17 a 75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>