

Génesis y operativización de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en España

Genesis and operationalization of the Recovery and Resilience Facility (RRM) in Spain

Fecha de recepción: 09/05/2024

Fecha de aceptación: 11/06/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS DEL COVID.—II. LA GÉNESIS DE NGEU Y DEL MRR.—III. LA APLICACIÓN DEL MRR EN ESPAÑA: EL PRTR.—IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRTR Y SU GOBERNANZA.—4.1. El Real Decreto-ley 36/2020.—4.2. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).—4.3. La gobernanza del PRTR y sus mecanismos.—V. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN EL PRTR.—VI. LA ADENDA AL PRTR: ELEMENTOS PRINCIPALES.—6.1. La Adenda dentro del Reglamento del MRR.—6.2. Reorientación tras la invasión rusa de Ucrania: el programa REPowerEU.—6.3. Dotaciones finales disponibles para el PRTR español.—6.4. Configuración final de la adenda al PRTR.—VII. EL CONTROL DEL PRTR.—VIII. VALORACIÓN DEL GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRTR A 31 DE MARZO DE 2024.—8.1. Evolución de los desembolsos para España.—8.2. Seguimiento de la ejecución financiera y presupuestaria.—IX. LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL MRR.—X. CONCLUSIONES: VISIÓN MÁS ALLÁ DE 2026.

RESUMEN

La aprobación, por las instituciones comunitarias, del paquete financiero Next Generation EU, como mecanismo de respuesta a la crisis derivada de la pandemia del COVID 19, puede considerarse un hito en el proceso de construcción comunitaria, tanto porque corrigió errores anteriores (como los derivados de la ineducada respuesta a la crisis finan-

* Funcionario, Técnico Superior de la Administración de la Comunidad de Madrid. Experto en financiación comunitaria. Actualmente es Senior Advisor en EY.

ciera comenzada en 2008), como por el hecho de constituirse como reacción solidaria y mancomunada del conjunto de la Unión.

De ese paquete financiero surge el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en España tomó forma como «Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia» (PRTR). Este, aprobado definitivamente el 13 de julio de 2021, se implementará hasta el año 2026 y supone el mayor instrumento de ayuda financiera nunca recibido por nuestro país y, por ello, una oportunidad histórica para recuperar la senda de crecimiento y poner las bases de una economía sostenible y resiliente.

El presente artículo pretende hacer un recorrido completo por todos y cada uno de los pasos dados a lo largo de este proceso de lanzamiento del MRR y de aprobación y ejecución del PRTR, hasta el momento actual. Las lecturas que se saquen de este recorrido serán de enorme utilidad para la adaptación o creación de nuevos instrumentos de ayuda que, sin lugar a dudas, la Unión Europea deberá poner en marcha más allá del año 2026, cuando se extinga Next Generation EU, pero, para Europa, el reto de adaptarse a una economía y a un entorno desafiante continúe siendo una prioridad acuciante.

PALABRAS CLAVE: Next Generation EU; Unión Europea; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Crecimiento; Resiliencia.

ABSTRACT

The approval, by the European institutions, of «Next Generation EU», as a response to the crisis derived from the COVID 19 pandemic, can be considered a milestone in the European construction process. Not only that decision allowed to rectify previous mistakes (such as those derived of the uneducated response to the financial crisis starting in 2008), but also, it constituted a solidarity and common reaction of the entire Union.

From this financial package named Next Generation EU, emerged the «Recovery and Resilience Mechanism» (MRR), which in Spain took shape as the «Recovery, Transformation and Resilience Plan» (PRTR). This Plan, which was definitively approved on July 13, 2021, will be implemented until 2026 and represents the largest financial aid instrument ever received by our country. In this sense, it is, as well, a historic opportunity to recover the path of growth and lay the foundations for a sustainable and resilient economy.

This article aims to provide a complete overview of each and every step taken throughout this process of launching the MRR and approving and executing the PRTR, up to the current moment. The lessons and good practices learnt from this journey will be enormously useful for the adaptation or creation of new aid instruments that, without any doubt, the European Union will have to implement beyond the year 2026, moment when even if Next Generation EU expires, for Europe, the challenge of adapting to a challenging economy and environment will continue to be a pressing priority.

KEYWORDS: Next Generation EU; European Union; Recovery and Resilience Facility; Recovery, Transformation and Resilience Plan; Growth; Resilience.

I. INTRODUCCIÓN: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPA ANTE LA CRISIS DEL COVID

El diseño y aprobación del conjunto del paquete financiero Next Generation EU (NGEU) y, dentro de él, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea, se constituye ya como un hito de referencia dentro del largo proceso de construcción de la Unión Europea.

Con el mismo, la Unión y los países que la conforman fueron capaces de lanzar un mensaje de solidaridad y de respuesta conjunta y solidaria ante una de las más graves crisis sanitarias, sociales, económicas y humanitarias sufridas por los ciudadanos europeos.

La llegada del COVID 19 pilló a todos los países europeos completamente desprevenidos ante una epidemia de tales dimensiones. La falta de suministros sanitarios y médicos para dar la respuesta urgente que la pandemia exigía y las consecuencias inmediatas que se empezaron a sentir tras las necesarias medidas de cierre decretadas fueron, desde un primer momento, claros indicadores de la gravedad de la situación.

Más aun, Europa todavía no había acabado de recuperarse del todo de la anterior crisis sufrida, tras 2008, esta de carácter financiero, pero que también impactó brutalmente, con una enorme fuerza, sobre el conjunto de la sociedad europea y su economía. Más allá de lo económico, esa crisis, había derivado, en lo político, en un fuerte desencanto de la sociedad y en el surgimiento de movimientos populistas. Se achacaba a la Unión Europea y a sus países miembros no haber sabido dar una respuesta adecuada a la misma y, al contrario, haber agravado la crisis con medidas más dirigidas a la estabilidad fiscal y financiera que a la salvaguarda del bienestar ciudadano.

Pero de las lecciones de esa crisis sufrida, la Unión Europea, ante la llegada del COVID, tuvo la visión de decidir que, esta vez, no podía equivocarse su respuesta. Y, en efecto, la reacción ante la nueva crisis provocada por el COVID fue muy diferente.

Así, tras muchas negociaciones entre los distintos países miembros de la UE, pero ante el convencimiento que se necesitaba una respuesta determinada y contundente, en el mismo año 2020 se alcanzó al nivel del Consejo de la Unión Europea un acuerdo histórico por el que se aprobaba la emisión de deuda mancomunada con la que poder financiar un potente paquete de respuesta. Este hecho, esta capacidad de respuesta compartida y solidaria, y la forma de hacerlo, a través del endeudamiento mancomunado, fue, por sí mismo, un mensaje de la decisión de la UE de situarse a la altura de las circunstancias.

II. LA GÉNESIS DE NGEU Y DEL MRR

De esta forma, en el Consejo Europeo celebrado el día 21 de junio de 2020, se aprobó la creación del paquete financiero Next Generation EU (dotado con 750.000 millones de euros), convertido desde su nacimiento en el mayor instrumento de estímulo económico que nunca haya financiado la Unión Europea, en este caso como respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus.

La formulación jurídica de esta respuesta vino, posteriormente, de la mano de la aprobación y publicación del Reglamento¹ que va a regular ese instrumento de respuesta que luego adoptará la denominación de Next Generation EU.

En su artículo 1, se señalaba el objeto de este Reglamento:

«Para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, el presente Reglamento establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea».

En cuanto a sus importes, el artículo 2 indicaba los montantes financieros asociados al mismo:

«El Instrumento se financiará con un importe de hasta 750.000 millones de euros».

En cuanto a la distribución que se hacía de esos importes, se hacía de la siguiente forma:

- Ayuda de hasta 384.400 millones de euros de euros en forma de ayuda no reembolsable y ayuda reembolsable a través de instrumentos financieros, de los cuales hasta 312.500 millones de euros se destinarían a un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones;
- Hasta 360.000 millones de euros en forma de préstamos a los Estados miembros para un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones;
- Y, el resto, hasta 5.600 millones de euros, para provisiones para garantías presupuestarias y gastos relacionados para programas.

A nuestros efectos, la principal concreción posterior de este Reglamento fue la puesta en marcha de uno de los instrumentos creados bajo el paraguas

¹ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

del Reglamento Next Generation EU anteriormente citado, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Este es el instrumento, dotado con 312.500 millones de euros para «un programa de financiación de la recuperación y la resiliencia económica y social a través del apoyo a las reformas y las inversiones», tal y como se señala en el Reglamento 2020/2094.

La creación del MRR se recoge en el Reglamento 2021/241², que detalla todos los elementos necesarios para el funcionamiento del mismo.

Un primer elemento de interés de este está en la determinación de sus ámbitos prioritarios de interés, que se estructuran como los seis pilares del MRR (art. 3):

- Transición ecológica.
- Transformación digital.
- Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas.
- Cohesión social y territorial.
- Salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis.
- Políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

En el artículo 4 se señala el objetivo específico del MRR, «proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia», donde ya se adelantan dos elementos de especial trascendencia, el establecimiento de las «reformas e inversiones» y la figura de los «planes de recuperación y resiliencia».

Según el Reglamento y de cara a conseguir los objetivos marcados en el ámbito de la transición verde y digital, se exigía a los Estados miembros que en la distribución de sus recursos aseguraran unas contribuciones mínimas a la transición verde (mínimo del 37 %) y a la digital (20 %). Igualmente, para todo el proceso de implementación de esos recursos, se exige el cumplimiento del principio «Do Not Significant Harm» (DNSH), que busca evitar impactos negativos sobre el medio ambiente en la ejecución de las inversiones³.

² 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.

³ En 2023, la Comisión Europea publicó una Guía Técnica para la aplicación de este principio: b277cd7e-aae9-46f6-9f91-89f2d6dba05e_en (europa.eu)

En cuanto a los recursos financieros del MRR, estos parten de lo señalado en el Reglamento 2020/2094. El artículo 6 del Reglamento MRR lo estipula de la siguiente forma:

- hasta un máximo de 312.500 millones de euros, disponible para ayudas financieras no reembolsables.
- hasta un máximo de 360.000 millones de euros, para ayudas en forma de préstamo a los Estados miembros.

Es decir, que el MRR se compone de dos grandes tramos a los que los Estados miembros podrán recurrir a la hora de reclamar estas ayudas: un tramo de transferencias no reembolsables; y un tramo en forma de préstamos. Esta distinción es muy significativa como veremos más adelante para el caso español.

Un aspecto de singular relevancia es el relativo a la distribución o reparto de esos recursos globales a nivel de la UE entre cada uno de los Estados miembros, elemento que se estipula en el artículo 11 del Reglamento 2021/241 sobre el MRR. En el mismo, se señalan dos grandes componentes de cálculo:

- El 70 % del importe para cada Estado miembro se calculará en función de la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo relativa de cada Estado miembro.
- El 30 % restante, en función de la población, la inversa del PIB per cápita y, en igual proporción, el cambio del PIB real en 2020 y el cambio acumulado del PIB real durante el período 2020–2021.

Como se ve, los cálculos se estipulan en base a magnitudes socioeconómicas y se va a tener presente la variación del PIB de cara a poder considerar el mayor o menor impacto del COVID en las diferentes economías nacionales. Esto es muy importante pues, como veremos para el caso español, la evolución del PIB desde el momento de aprobación de este Reglamento hará que las asignaciones iniciales tuviesen que ser recalculadas para ajustar los importes finales asignados a las mayores o menores variaciones del PIB según los países.

El Anexo IV del Reglamento señalaba los importes indicativos a percibir por cada uno de los Estados miembros, en aplicación de esos criterios. Según los mismos, nuestro país se constituía como el principal beneficiario de las transferencias no reembolsables, con un montante, en ese momento, de 69.528 millones de euros en forma de transferencias no reembolsables.

En cuanto a los préstamos, los importes asignados indicativamente a España ascendían a 70.000 millones de euros. Con ambas fuentes, el escenario potencial para España era la de poder alcanzar un total de 140.000 millones de euros, entre transferencias y préstamos, hasta el año 2026. Solo Italia, en base a un mayor volumen de préstamos asignados, lograba poder aspirar a recibir una cifra conjunta superior a la de nuestro país.

Un aspecto trascendental del MRR, y una de las grandes innovaciones que introduce su Reglamento, es que, en este instrumento, los desembolsos no se producen (como es el caso en otros instrumentos financieros de la UE, como los Fondos Estructurales) por la mera ejecución financiera sino que, en este caso, se produce conforme al principio de «performance-based», esto es por cumplimiento de hitos y objetivos. Es decir que, para cada desembolso programado (con periodicidad, normalmente semestral), la Comisión va a comprobar si se han cumplido realmente los hitos y objetivos que estaban vinculados al mismo y solamente va a desembolsar los importes en caso de que los mismos se hayan alcanzado. Veremos posteriormente las implicaciones prácticas de esto, por ejemplo, para España.

En cuanto a la forma de solicitud de esos importes, el Reglamento establece la obligación de los Estados miembros de preparar y presentar «Planes de Recuperación y Resiliencia» (art. 17), en los que «se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate».

El Reglamento estipula, igualmente, la obligación de que las prioridades de los Planes nacionales sean coherentes con las prioridades de país establecidas por el Semestre Europeo y con los distintos programas nacionales de reforma. Así:

«Los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo, así como con los determinados en la recomendación más reciente del Consejo sobre la política económica de la zona del euro para los Estados miembros cuya moneda es el euro. Los planes de recuperación y resiliencia también serán coherentes con la información que los Estados miembros hayan incluido en los programas nacionales de reformas en el marco del Semestre Europeo».

Por lo que se refiere al proceso de envío y aprobación de los Planes nacionales de recuperación, el artículo 18 señala que «el plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro podrá presentarse en un único documento integrado junto con el programa nacional de reformas y se presentará formalmente, por regla general, a más tardar el 30 de abril (del 2020)».

Una vez presentado el mismo a la Comisión Europea, esta dispondría de dos meses, según el Reglamento, para evaluar el mismo y para presentar una propuesta de decisión de ejecución al Consejo.

En todo caso, según se estipula en el artículo 20, en esa propuesta de la Comisión, se deben incluir, al menos, estos elementos:

- la contribución financiera que aportar al Estado miembros en cuestión y la distribución de la misma en tramos.
- la descripción de las reformas y de los proyectos de inversión y el importe de los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia;

- el plazo de ejecución, que no debería ser posterior al 31 de agosto de 2026, fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos y objetivos finales tanto de los proyectos de inversión como de las reformas.
- las disposiciones tomadas para el seguimiento y la ejecución del plan de recuperación y resiliencia y su correspondiente calendario,
- los indicadores pertinentes en relación con el cumplimiento de los hitos y objetivos previstos;
- y, cuando proceda, el importe del préstamo que vaya a abonarse en tramos y los hitos y objetivos adicionales en relación con el pago del préstamo.

Una vez recibida la propuesta de la Comisión, según lo previsto en el Reglamento, el Consejo adoptará las decisiones de ejecución en las cuatro semanas siguientes a la adopción de la propuesta de la Comisión, entendiéndose con ello aprobado el Plan de Recuperación.

Ambos Reglamentos, el 2020/2094 y el 2021/241, son los elementos fundamentales de la regulación de NGEU, del MRR y de los planes nacionales.

Podemos entrar, ahora, sobre esa base, a analizar el camino recorrido por nuestro país para aterrizar, a nivel de España lo previsto para la llegada de los fondos del MRR.

III. LA APLICACIÓN DEL MRR EN ESPAÑA: EL PRTR

Desde que se conoció la decisión de lanzar el paquete financiero Next Generation EU, y en especial, tras el Consejo Europeo de 21 de junio de 2020 que aprobaba esa voluntad, España fue consciente de la gran oportunidad que ello suponía y de que nuestro país sería uno de los principales beneficiarios de este instrumento de ayuda.

Por ello, pronto empezaron los trabajos de diseño del borrador de plan que concretaría, para el caso español, todos los elementos necesarios para poder ser receptor de las ayudas que nos correspondieran.

El primer hito a cumplir, de acuerdo con el procedimiento marcado por el Reglamento del MRR, fue el enviar a la Comisión Europea el borrador de plan antes del 30 de abril de 2021. Y esa meta se alcanzó, ya que el 27 de abril de 2021 el Consejo de Ministros aprobaba el documento a remitir a Bruselas⁴, con lo que con su remisión se cumplía ese primer hito. La denominación asignada a este documento era la de «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia PRTR-España Puede», si bien desde el comienzo se le comenzó a designar como PRTR, por simplificación.

⁴ La Moncloa, 27/04/2021. El Gobierno aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que remitirá esta semana a Bruselas [Consejo de Ministros/Resúmenes].

Este primer documento respondía a cuatro ejes de transformación: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. En cuanto a su concreción, el mismo se articulaba en 30 Componentes, de los que se desprendían un total de hasta 212 medidas a las que se destinarían estos fondos (110 inversiones y 102 reformas).

Un elemento relevante que señalar fue que el PRTR español se limitaba, en su dimensión financiera, a incluir los 69.500 millones de euros de transferencias, sin que se contemplara, en esta fase, la opción de solicitar préstamos (como sí hicieron otros países, algo que se dejó pendiente de una posible adenda al PRTR a realizar más adelante).

Debe destacarse el enorme trabajo de planificación realizado, que implicaba a todos los Ministerios y al conjunto del sector público empresarial, y todo ello en un plazo muy corto y en un proceso de elevada complejidad técnica. Es muy probable que la elaboración del PRTR haya sido el mayor trabajo de planificación conjunta realizada por el sector público español desde la llegada de la democracia.

El trabajo se realizó, en exclusiva, a nivel estatal sin participación de las Comunidades Autónomas, a pesar de que, a nivel de ejecución de los recursos, las Comunidades Autónomas sí que tienen, como veremos luego, responsabilidades de gestión.

Una vez la Comisión Europea recibió el Plan y dio comienzo al plazo de examen y análisis del mismo, el siguiente paso se alcanzaría el 16 de junio de 2021, cuando la Comisión Europea aprobó el documento remitido por el Gobierno español. Ello se escenificó con una comparecencia conjunta entre el Presidente español, Pedro Sánchez y la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen⁵, en Madrid. De esta forma el PRTR español sería, junto con el portugués, el primero en ser aprobado.

Es de especial interés señalar que la valoración realizada por la Comisión al Plan español sobre la base de los 11 criterios de análisis establecidos en el Reglamento del MRR, fue muy alta⁶. En ese examen, también se ratificaba el compromiso alcanzado en los ámbitos verde y digital pues las dotaciones planteadas por España superaban los umbrales mínimos señalados por la Comisión Europea. En concreto, en la transición verde, España comprometía un 40 % del total de los recursos cuando el mínimo exigido era del 37 %. En el ámbito de la transición digital, se preveían contribuciones del 28 % en el plan español, cuando lo exigido en el Reglamento era un mínimo del 20 %.

De la misma forma, en su examen, la Comisión ratificaba que el PRTR era una respuesta adecuada a la situación económica y social en España y que las reformas planteadas eran acertadas para dar respuesta a las Recomendaciones Específicas planteadas a España en el marco del Semestre Europeo.

⁵ IP_21_2987_EN.pdf (europa.eu).

⁶ European Commission endorses Spain's plan (europa.eu).

Finalmente, como se prevé en el Reglamento, sería el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE quien aprobaría el PRTR español de forma definitiva, terminando con ello el procedimiento previsto en el Reglamento. Junto con esa aprobación, de forma automática, se daba luz verde al primer desembolso a favor de España, en este caso en base a la llamada prefinanciación (prevista en el art. 13 del Reglamento 2021/241), cuyo importe asciende al 13 % del Plan (9.000 millones de euros).

Del examen de la Comisión, de su valoración y de la aprobación del Consejo surgen algunos de los documentos de referencia para el desarrollo del PRTR en España. Se trata, en concreto, de la llamada «Country Implementing Decision»⁷ (CID) y de su Anexo⁸, documentos donde se detallan los trabajos del examen realizado y sus conclusiones.

Junto con los anteriores, otro de los documentos clave es el de las «Operational Arrangements»⁹, documento con un enorme nivel de detalle, donde se identifican todos los elementos necesarios a la hora de ejecutar las diferentes reformas e inversiones.

Con todos estos elementos, es por tanto el 13 de julio de 2021 cuando se puede decir que queda aprobado el documento español, cuyos rasgos principales pasamos a analizar en el siguiente apartado.

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRTR Y SU GOBERNANZA

El Plan de Recuperación español supone un esfuerzo de programación de toda una larga lista de inversiones y reformas necesarias para la salida de la crisis y para lograr la resiliencia de la economía española, pero sobre la base del cumplimiento de las exigencias formales, de orientación temática y procedimentales del Reglamento del MRR.

Hay que recordar que una decisión del Gobierno español fue la de no recurrir a la solicitud de préstamos (algo que se dejaría, como veremos, para una fase posterior), por lo que, en este primer momento, el PRTR estaría dotado de más de 69.500 millones de euros para implementar 110 inversiones, así como con 102 reformas con las que se pretendía alcanzar un impacto estructural en la economía española. La programación de reformas (y no solo de inversiones) es uno de los elementos más innovadores del MRR (por ejemplo, en comparación con los fondos tradicionales de la política de cohesión o fondos estructurales).

⁷ Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

⁸ Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

⁹ Recovery and Resilience Facility: Operational arrangements between the European Commission and Spain.

Hay que señalar que todos estos recursos van a ser centralizados y canalizados de forma directa a través de los diferentes Ministerios y que la presupuestación de estos se va a realizar a través de los Presupuestos Generales anuales del Estado (PGE), empezando por los del año 2020, primer año en que se realizó la presupuestación de los recursos del MRR. En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas, a estas se les asignan importantes recursos del MRR que se les canalizan, normalmente, a través del reparto de fondos que se hace a través de cada una de las Conferencias Sectoriales.

El PRTR español ramifica esos 69.500 millones y sus reformas e inversiones, primero en 8 Políticas Palanca y luego estas, a su vez, en diferentes Componentes, hasta un total de 30, cada uno de ellos con una orientación temática específica.

Este es el árbol de Políticas Palanca-Componentes del PRTR español:

Política Palanca 1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura:

- **Componente 1:** Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.
- **Componente 2:** Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.
- **Componente 3:** Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.

Política Palanca 2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes:

- **Componente 4:** Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.
- **Componente 5:** Preservación del litoral y los recursos hídricos.
- **Componente 6:** Movilidad sostenible, segura y conectada.

Política Palanca 3. Transición energética justa e inclusiva:

- **Componente 7:** Despliegue e integración de energías renovables.
- **Componente 8:** Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento.
- **Componente 9:** Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.
- **Componente 10:** Estrategia de Transición Justa.

Política Palanca 4. Una Administración para el siglo XXI:

- **Componente 11:** Modernización de las Administraciones Públicas.

Política Palanca 5: Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora:

- **Componente 12:** Política Industrial España 2030.
- **Componente 13:** Impulso a la pyme.
- **Componente 14:** Plan de modernización y competitividad del sector turístico.
- **Componente 15:** Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.

Política Palanca 6: Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud:

- **Componente 16:** Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.
- **Componente 17:** Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
- **Componente 18:** Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.

Política Palanca 7: Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades:

- **Componente 19:** Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills).
- **Componente 20:** Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional.
- **Componente 21:** Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.

Política Palanca 8: Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo:

- **Componente 22:** Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.
- **Componente 23:** Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.

Política Palanca 9: Impulso de la industria de la cultura y el deporte:

- **Componente 24:** Revalorización de la industria cultural.
- **Componente 25:** España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub).
- **Componente 26:** Plan de fomento del sector del deporte.

Política Palanca 10: Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible:

- **Componente 27:** Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- **Componente 28:** Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.
- **Componente 29:** Mejora de la eficacia del gasto público.
- **Componente 30:** Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

Un elemento muy relevante de estos Componentes son las inversiones y reformas que se incluyen en ellos que, en algunos casos, eran de gran alcance. Así, en el propio PRTR aprobado, se identificaban 20 programas tractores estratégicos de inversión y 20 reformas estructurales.

Por la relevancia de sus importes podemos señalar algunas inversiones del PRTR como la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada (13.203 millones de euros); el Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana (6.820 millones); el Plan de Modernización de las Administraciones públicas (4.315 millones); o el Plan de Digitalización de Pymes (4.066 millones), entre otras.

Y, en cuanto a las reformas encontramos algunas de gran alcance y ambición como el «Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables»; la «Ley de cambio climático y transición energética»; la «Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada»; la «Nueva Política de Vivienda»; la «Modernización de la Justicia»; o el «Plan de Modernización y Digitalización de la Administración», por hacer referencia algunas de las más significativas.

Vinculado al PRTR español y a su despliegue, es necesario hacer referencia a tres elementos clave del mismo, por su relevancia. Nos referimos al Real Decreto-ley 36/2020, que supone un esfuerzo para agilizar y hacer más eficiente la gestión del PRTR; a la figura de los PERTE, como figura innovadora ligada a la gestión del Plan; y a la gobernanza generada alrededor del PRTR. Veamos cada uno de estos tres elementos.

4.1. El Real Decreto-ley 36/2020¹⁰

Este Real Decreto-ley, señala su artículo 1, tenía por objeto «establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presump-

¹⁰ 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.

tación, gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación», así como «incorporar una serie de instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, que permitan una gestión más ágil y eficiente, para facilitar la absorción de los mencionados fondos».

Se trata de un instrumento jurídico *ad-hoc*, creado con la intención de facilitar la absorción de los fondos del MRR en España. El momento de su aprobación (diciembre de 2020, muchos meses antes de la aprobación definitiva del PRTR) ya nos indica el grado de preparación por adelantado de la administración española ante este reto. Y, el objetivo del Real Decreto-ley nos muestra, a su vez, la clara preocupación existente ante la perspectiva de una administración, ya de por sí saturada, obligada, además, a una gestión acelerada de tanto volumen adicional de fondos en un tiempo realmente corto.

Este Real Decreto-ley busca agilizar la gestión de esos fondos y para ello contempla un largo listado de medidas de distinta naturaleza: de agilización de la fiscalización; de agilización de la contratación pública; de agilización de la tramitación de procedimientos; de agilización en la tramitación de subvenciones; de flexibilización de la gestión presupuestaria; de flexibilización de pagos anticipados; o de fortalecimiento de la capacidad de los centros de gestión.

Lo cierto es que, aunque este Real Decreto-ley nació con un claro y meritorio objetivo, la realidad es que muchas de sus previsiones no han podido implementarse con toda la potencia que se buscaba. La percepción general es que las disposiciones del Real Decreto-ley, a pesar de sus bondades, y su voluntad de agilizar no han podido compensar las complicaciones de gestión y la carga de trabajo adicional impuesta a una administración ya de por sí muy limitada en sus capacidades.

Hay que destacar que, como continuación y desarrollo de lo previsto en el Real Decreto-ley 36/2020, el Ministerio de Hacienda dictó dos Órdenes Ministeriales de singular relevancia en el marco de la gestión y seguimiento de los fondos del MRR en España. Son las siguientes:

- **Orden por la que se configura el sistema de gestión del PRTR¹¹:** aplicable a las entidades que integran el sector público y cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como perceptores de fondos. Esta Orden Ministerial (OM) desarrolla un Sistema de Gestión para definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos

¹¹ Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- **Orden por la que se establece el procedimientos y formato de la información a proporcionar para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los Componentes del PRTR¹²:** Igualmente aplicable a todas las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que gestionen o ejecuten proyectos, subproyectos o líneas de acción del PRTR, esta OM regula el procedimiento, formato y periodicidad de la información de seguimiento del logro de los hitos y objetivos y de la ejecución contable de los gastos incurridos en el desarrollo de los proyectos, subproyectos o las líneas de acción de las medidas que conforman los componentes financiables con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a remitir por las entidades públicas responsables de dicha ejecución.

Muy ligado a estas dos Órdenes Ministeriales, en cuanto al sistema de seguimiento, hay que citar la relevancia de la herramienta CoFFEE-MRR, plataforma informática que depende del Ministerio de Hacienda que deben emplear las entidades que participen en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para informar sobre la gestión de los proyectos englobados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Esta plataforma, necesaria para el trabajo de seguimiento del Plan, ha sido objeto de mucha controversia dado que su lanzamiento sufrió números retrasos y no ha estado operativa hasta muy entrada la fase de ejecución del PRTR.

4.2. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

Es, precisamente, el Real Decreto-ley 36/2020 el que crea los «Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica», llamados PERTE, como nueva figura de referencia para la gestión del PRTR y de promoción de la cooperación público-privada. En concreto, es en el artículo 8 donde se definen los PERTE como «proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española».

¹² Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La creación de un PERTE se acuerda en Consejo de Ministros y, para ello, se exigen una serie de requisitos. Entre otros:

- Representar una importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española.
- Tener un importante carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i.
- Favorecer la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
- Contribuir a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española.

Los PERTE están pensados para dar cobertura de para proyectos de alcance estratégico, bien por referirse a un sector estratégico o por implicar investigación o innovación ambiciosas y de importancia e interés nacional común. Los mismos se destinan a servir para el desarrollo y escalado de operaciones, contribuir al crecimiento, empleo y competitividad y corregir el déficit de inversión cuando concurren riesgos inasumibles para el sector privado.

Desde el comienzo se vieron como la traslación a nivel nacional de los proyectos IPCEI¹³ (Important Projects of Common European Interest), que identifican áreas estratégicas de interés para el fomento de actuaciones comunes a escala europea y de las que ya existen algunos en marcha (por ejemplo, en el campo del hidrógeno o de los semiconductores).

La figura de los PERTE ha adquirido una gran relevancia o repercusión dentro del PRTR¹⁴. En efecto, desde la publicación del Plan ha sido constante el proceso de aprobación de sucesivos PERTE que han evolucionado desde los 6 inicialmente previstos en el PRTR original (Industria de la automoción verde y conectada; Generación Energética mediante hidrógeno verde; Industria aeroespacial; Agricultura sostenible y eficiente; Uso del español en el ámbito de la inteligencia artificial; Desarrollo de un sistema nacional de salud puntero) hasta los 12 que han sido ya aprobados por parte del Consejo de Ministros a día de hoy y que se listan a continuación, junto con su fecha de aprobación:

1. PERTE del Vehículo eléctrico y conectado (PERTE «VEC»): 13 de julio 2021;
2. PERTE para la Salud de vanguardia: 30 de noviembre de 2021;

¹³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei_en

¹⁴ Para una buena comprensión de la relevancia y evolución de esta figura puede consultarse el documento de CEOE: *Informe de seguimiento de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE): Situación actual y propuestas de mejora desde la visión empresarial* (diciembre 2022).

3. PERTE de Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE «ERHA»): 14 de diciembre de 2021;
4. PERTE para la Cadena agroalimentaria («PERTE Agro»): 8 de febrero 2022;
5. PERTE para la Nueva economía de la lengua: 1 de marzo de 2022;
6. PERTE para la Economía circular: 8 de marzo de 2022;
7. PERTE para la Industria naval («PERTE Naval»): 15 de marzo de 2022;
8. PERTE para la Digitalización del ciclo del agua: 22 de marzo de 2022;
9. PERTE Aeroespacial: 22 de marzo de 2022;
10. PERTE para la Microelectrónica y semiconductores («PERTE Chip»): 24 de marzo de 2022;
11. PERTE para la Economía social y de los cuidados: 31 de mayo de 2022;
12. PERTE para la Descarbonización de la industria: 27 de diciembre de 2022.

Los PERTE se han ido dotando de su propio modelo de gobernanza de forma que, para los PERTE de mayor entidad, suele existir una figura de referencia, el Comisionado Especial o Alto Comisionado, para el que se nombra una persona de elevada reputación en el sector, capaz de aglutinar los intereses públicos y privados.

Junto a ello, también suele crearse un mecanismo de coordinación amplio en forma de Alianza o Mesa del sector, en el cual se agrupa a los intereses público y privados para apoyar el desarrollo y orientación del PERTE.

A su vez, cada PERTE se crea junto con un documento de referencia que estipula los objetivos, plan de actuación, calendario y marco financiero para el PERTE y donde se indican las actuaciones a desarrollar que suelen comprender tanto actuaciones de apoyo al desarrollo productivo directo al sector, como medidas de acompañamiento en el ámbito de la I+D+i o las actuaciones de tipo formativo.

4.3. La gobernanza del PRTR y sus mecanismos

Otro de los elementos clave a considerar dentro del PRTR es la gobernanza creada para la gestión y seguimiento de estos. Esta se contempla en el documento original del PRTR, aunque se ha ido perfeccionando y puliendo a medida que se avanzaba en la implementación del Plan. En todo caso, estos son los elementos de gobernanza más relevantes en relación con el Plan:

- Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia: presidida por el Presidente del Gobierno y en la que participan los Ministros de las áreas de gobierno con mayor vinculación con la ejecución

del PRTR. Junto a esta existe un Comité Técnico, que dará soporte técnico y legal a la Comisión Ministerial, formada por 20 miembros de la Administración pública y presidido por la Secretaria General de Fondos Europeos, que dará soporte técnico y legal a la Comisión Ministerial.

- Dentro del Ministerio de Hacienda, pero con una visión trasversal existe una Secretaría General de Fondos Europeos, como autoridad responsable del Plan de Recuperación ante la Comisión Europea, que actuará como punto de contacto o coordinadora ante ella. De ella cuelga una Dirección General específica para el seguimiento del PRTR.
- Dentro de Presidencia del Gobierno, existe una Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, que depende de la Secretaria General de Asuntos Económicos y G20, que realiza un seguimiento político, técnico y estratégico del Plan.
- Existe una Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, con participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, presidida por la ministra de Hacienda con el objetivo de coordinar las importantes relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas para la gestión del Plan. En este caso, se ha criticado que esta Conferencia Sectorial apenas ha sido convocada.
- Debe citarse el importante papel que están jugando las distintas Conferencias Sectoriales existentes, pues ellas están sirviendo para, dentro de cada uno de los ámbitos sectoriales, establecer las reglas de juego y los repartos financieros de los fondos del PRTR entre Estado y Comunidades Autónomas. En estas, además, están representadas las Corporaciones Locales, normalmente a través de la FEMP.
- En el ámbito del Diálogo Social, se ha creado una Mesa de Diálogo Social, específica para el seguimiento del PRTR, para explicar, consultar y mejor encauzar la participación de los agentes sociales (sindicatos y patronal) en ello.

Más allá de estos mecanismos de gobernanza y coordinación debemos citar el seguimiento y difusión que de la ejecución del PRTR se hace desde la Unidad de Seguimiento de Moncloa, antes citada. En efecto, su labor es muy relevante pues desde la misma se elaboran una serie de importantes productos que sirven para poder visualizar la gestión del Plan y aportar transparencia a los resultados. Así, se publican, entre otros, los siguientes productos e informes:

- Una página web¹⁵ específica donde se da cabida a toda la información elaborada desde la citada Unidad de Seguimiento.

¹⁵ <https://planderecuperacion.gob.es/>

- Un Boletín Semanal del PRTR donde se incluyen todas las novedades y convocatorias publicadas.
- El informe actualizado de «Datos Periódicos de Ejecución del PRTR».
- Semestralmente, se publica el Informe «Próximas Convocatorias», donde se visualiza la previsión de próxima publicación de convocatorias de licitaciones y subvenciones.
- Todas las noticias del PRTR publicadas desde los distintos Ministerios.

Junto a ello, también en esta página web se da cobertura a los resultados que se obtienen desde la recientemente creada (4 de abril de 2024) herramienta de seguimiento sobre la ejecución del PRTR en el Ministerio de Economía, Comercio y Apoyo a la Empresa bajo el nombre de ELISA¹⁶ y que ha supuesto un importante paso adelante en cuanto a la transparencia en la disponibilidad de información sobre la ejecución del Plan.

También en el ámbito de la gobernanza debemos citar a los Comisionados de los PERTE a los que antes se ha hecho referencia, por su importante papel en la coordinación de estos programas.

Igualmente, debemos citar que las distintas Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos, han puesto en marcha mecanismos de gobernanza y coordinación para poder dar seguimiento a las importantes inversiones que realizan con los fondos del PRTR que les son transferidos.

Por último, hay un ámbito de singular relevancia en la gobernanza del PRTR que se relaciona con la calidad democrática exigida a un Plan de tanta importancia para nuestro país como es el de la participación del Parlamento que, por su trascendencia, se analiza en el siguiente punto.

V. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN EL PRTR

Dada la importancia del PRTR para nuestra economía y nuestra sociedad, es obvio que, por razones de calidad democrática, los grupos políticos y las Cámaras deben jugar un importante papel, tanto en los debates para el diseño del Plan como en el seguimiento y control de los resultados que se vayan obteniendo.

Ya el propio Real Decreto-ley 36/2020 señalaba este aspecto al incluir en su artículo 22 que «el Gobierno informará trimestralmente sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales».

¹⁶ El Gobierno lanza una herramienta que permite conocer la ejecución e impacto de las inversiones del Plan de Recuperación (mineco.gob.es).

Desde ese momento, ha sido esa Comisión Mixta la encargada del control parlamentario a través de comparecencias trimestrales del Ministro de Economía en la misma donde da cuenta de los avances en el despliegue del Plan.

En todo caso, y cuando procede por razón de la materia, complementariamente, también se producen otras comparecencias en otras Comisiones que tratan cuestiones donde hay una incidencia de los fondos del MRR. Este ha sido el caso, por citar un ejemplo, de algunas comparecencias en la Comisión de Asuntos Económicos¹⁷.

En cuanto al papel otorgado al Parlamento en el control y seguimiento del PRTR hay que señalar que se formularon críticas por parte de algunos grupos políticos por el reducido papel que se dio a las Cámaras a la hora de debatir y conocer del proyecto de PRTR a remitir a Bruselas. En todo caso, sí se produjeron comparecencias previas a ese envío, como fue el caso de la comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea el 25 de febrero de 2021, a cargo de la Vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Más allá de la valoración sobre si este mecanismo previsto es o no suficiente para que el Parlamento cumpla su función, debe señalarse que, en cuanto a lo previsto en el Real Decreto-ley 36/2020, el funcionamiento de la Comisión Mixta creada al efecto sí está demostrando dinamismo. Con regularidad (normalmente con carácter trimestral, como se prevé), se produce la comparecencia del Ministro de Economía para informar del estado de ejecución del Plan, donde, además se aporta información¹⁸ que, después, se hace pública. De esta forma, se dispone de documentación elaborada por el gobierno para esta Comisión Mixta, que permite tener una visión de esa valoración del estado de ejecución del Plan.

Debe señalarse, también, que las Comunidades Autónomas también han ido constituyendo foros y espacios de rendición de cuentas y debate con sus parlamentos regionales, cada una de diferente manera y con diferente intensidad.

En muchas de ellas, se elaboraron dictámenes parlamentarios relacionados con su participación en el PRTR¹⁹ y, tras el comienzo de la ejecución del Plan se han ido constituyendo Comisiones *ad-hoc* sobre el Plan de Recuperación o se han ido produciendo comparecencias sobre la ejecución del Plan en algunas de las distintas comisiones preexistentes.

Un ejemplo de implicación parlamentaria en la valoración y seguimiento del Plan lo tenemos, por ejemplo, para el caso de la Comunidad

¹⁷ Comparecencia en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital (29/01/2021), a cargo de la Vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

¹⁸ Normalmente esta información consiste en un Informe de Ejecución al que se une la presentación (Power Point) que utiliza el Ministro en su comparecencia.

¹⁹ En Andalucía, por ejemplo, se creó la «Comisión sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia del COVID-19», que elaboró un dictamen.

de Madrid que, a lo largo de 2022 constituyó una *Comisión de Estudio para abordar la situación de la recuperación a través de los fondos europeos de la Comunidad de Madrid*²⁰.

VI. LA ADENDA AL PRTR: ELEMENTOS PRINCIPALES

Tras la aprobación definitiva del PRTR el 13 de julio de 2021 dio comienzo la fase de ejecución de las inversiones y de aprobación de las reformas del PRTR, siguiendo el ritmo de los hitos y objetivos (reformas e inversiones) previstos en cada uno de los desembolsos semestrales programados y que veremos más adelante cuando hablemos de los niveles de ejecución alcanzados.

Sin embargo, muy pronto empezó a considerarse la necesidad de acometer añadidos al Plan, debido a tres elementos principales:

- En primer lugar, porque así se estipulaba en el propio Reglamento del MRR donde se indicaba la posibilidad de acometer cambios en los planes originales, unido a la posibilidad de solicitar los préstamos, tramo al que España no había recurrido en la elaboración del PRTR original;
- En segundo lugar, y de singular importancia, porque la invasión rusa de Ucrania, a comienzos de 2022, supuso para la Unión Europea una reconsideración de prioridades y necesidades y, de alguna forma, el despertar en cuanto a la necesidad de reducir dependencias de Rusia, muy especialmente en el ámbito energético; y,
- En tercer lugar, por el recálculo de los importes asignados a España dentro del MRR, por diversos motivos, que obligaba a reprogramar (en forma de nuevas reformas e inversiones), los recursos adicionales disponibles.

Vamos a ver cada uno de estos tres elementos, así como la configuración final de la Adenda al PRTR.

6.1. La Adenda dentro del Reglamento del MRR

El Reglamento del MRR ya preveía la posibilidad, tanto de elaborar planes actualizados como la de poder proponer cambios y mejoras en casos justificados sobre los planes originales.

Así, el artículo 14, cuando hace referencia a los préstamos ya señala como «hasta el 31 de diciembre de 2023, la Comisión podrá conceder al Estado

²⁰ El autor de este artículo fue uno de los expertos convocados para aportar su punto de vista a esta Comisión.

miembro que lo solicite un préstamo para la ejecución de sus planes de recuperación y resiliencia» y como «los Estados miembros podrán solicitar ayudas en forma de préstamo cuando presenten los planes de recuperación y resiliencia contemplados en el artículo 18 o en cualquier otro momento hasta el 31 de agosto de 2023. En este último caso, la solicitud irá acompañada de un plan de recuperación y resiliencia revisado que incluya hitos y objetivos adicionales».

Es decir, que para países que, como España no hubiesen solicitado el tramo de préstamos en parte o en su totalidad, se podría recurrir a esta posibilidad de presentar un plan de recuperación actualizado.

Más allá de la solicitud de préstamos, en cuanto a las modificaciones a los planes originales, el artículo 21 señalaba «cuando un Estado miembro ya no pueda, por circunstancias objetivas, completar en su totalidad o en parte el plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos pertinentes, dicho Estado miembro podrá presentar a la Comisión una solicitud motivada con una propuesta para modificar o sustituir las decisiones de ejecución del Consejo». Y «a tal fin, el Estado miembro podrá proponer un plan de recuperación y resiliencia modificado o nuevo».

En cuanto al procedimiento para presentar y ver aprobada esa modificación o adenda al plan original, este no es muy diferente del de la aprobación de los planes originales eso es, «la Comisión evaluará (...) la versión actualizada de dicho plan, que presente el Estado miembro, en el plazo de dos meses a partir de la presentación oficial, y presentará a su vez una propuesta de decisión de ejecución del Consejo». Y, tras ello, «el Consejo aprobará mediante una decisión de ejecución la evaluación del plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro (...) o, en su caso, de su versión actualizada». «El Consejo adoptará las decisiones de ejecución (...) por regla general, en las cuatro semanas siguientes a la adopción de la propuesta de la Comisión».

Vemos, por tanto, como el Reglamento prevé la presentación de versiones actualizadas de los planes originales y el establecimiento de procedimientos específicos para ello.

6.2. Reorientación tras la invasión rusa de Ucrania: el programa REPowerEU

Más allá de lo anterior, ya previsto en el Reglamento original, en 2022 surgió un elemento inesperado que va a suponer un cambio de paradigma y una llamada de atención ante la urgencia de reducir la dependencia de la Unión Europea con Rusia que va a afectar de lleno al propio MRR y al planteamiento de los planes de recuperación. Se trata de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022.

En efecto, tras ese hecho y la condena más unánime por parte de la Unión Europea, con una enorme rapidez, el 8 de marzo de 2022, la Comisión Europea

propuso un borrador de plan dirigido a minorar la dependencia de la Unión Europea de los combustibles fósiles rusos antes de 2030. Posteriormente, en el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo, los dirigentes de la UE acordaron este objetivo y pidieron a la Comisión que presentara un plan en esta dirección. El día 18 de mayo la Comisión Europea cumplía ese mandato, con la presentación de un plan cuyo fin esencial es el citado de disminuir la dependencia energética europea de Rusia, bajo la denominación de «REPowerEU».

Para dar virtualidad a este nuevo instrumento, la Comisión propuso aumentar la dotación financiera global del MRR en 20.000 millones de euros adicionales en forma de subvenciones, a distribuir entre los diferentes Estados miembros según una serie de criterios de reparto.

Entre la tipología de actuaciones que la Comisión Europea prevé dentro de REPowerEU encontramos las siguientes, todo ellos ligados a la transición ecológica:

- Promover la eficiencia energética de edificios y la descarbonización de la industria.
- Incrementar la producción de biometano sostenible e hidrógeno renovable e incrementar el porcentaje de energías renovables.
- Apoyar la electrificación de infraestructuras de transporte, incluido el ferroviario.
- Acelerar la recualificación de la mano de obra hacia habilidades verdes.
- Mejorar las instalaciones de infraestructura de energía y gas para asegurar el suministro.

A efectos del presente artículo, lo relevante es comprobar la vinculación de REPowerEU con los planes de recuperación, donde este nuevo instrumento se va a insertar. Así, como señaló la propia Comisión Europea, «el MRR se sitúa en el corazón del proceso de implementación del plan REPowerEU, aportándole la financiación europea adicional».

Para entender mejor esto, hay que atender a los documentos hechos públicos en relación al REPowerEU y que son los siguientes:

- Reglamento (UE) 2023/435 relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia²¹.
- Nota de la Comisión Europa sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU²².

²¹ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE.

²² Comunicación de la Comisión sobre Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU (2023/C 80/01).

Precisamente en esa Nota o Comunicación de la Comisión Europea encontramos las indicaciones para modificar los actuales planes nacionales de recuperación de cara a introducir las actuaciones ligadas al Plan REPowerEU, que, en todo caso, como se indica, deberán conformar un capítulo específico (*Chapter REPowerEU*) a incorporar dentro de cada plan nacional.

Algunos elementos relevantes destacados en esos documentos, que afectan a la forma en que REPowerEU se introduce en los planes nacionales de recuperación serían las siguientes:

- Los Estados miembros podrán proponer cambios (adendas) a su Plan nacional de Recuperación para beneficiarse de la nueva categoría de apoyo financiero no reembolsable procedente de REPowerEU.
- Ello se une a las modificaciones que ya estaba previsto que se pudieran proponer a los actuales planes ya aprobados o cambios para incorporar la petición de préstamos, para aquellos países que no lo hubieran hecho.
- De la misma forma, para modificaciones para incorporar los montantes adicionales a la contribución financiera máxima en base al cálculo del comportamiento real del PIB nacional de 2020 y 2021.

La Comisión sugería en sus documentos que, para optimizar el proceso de modificación de los planes, cada Estado miembro acumule todas esas posibles modificaciones en una única propuesta que enviar a la Comisión, algo que, como veremos fue lo realizado por nuestro país.

Se señalaba que la propuesta de adenda de un Estado miembro para proponer Capítulos REPowerEU dentro de sus planes nacionales, deberá hacerse lo antes posible tras el 30 de junio de 2022.

En la práctica, el Capítulo REPowerEU debería tomar la forma de un Componente específico dentro del plan nacional o acomodarse dentro de alguno ya existente de la misma naturaleza.

6.3. Dotaciones finales disponibles para el PRTR español

Como hemos visto, el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se aprobó oficialmente por el Consejo Europeo el pasado 13 de julio de 2021, con una financiación de 69.528 millones de euros procedentes en su totalidad del tramo de transferencias no reembolsables del reparto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) a España. Sin embargo, como hemos ido viendo, desde ese momento, diversas actualizaciones y decisiones posteriores fueron aumentando las cuantías de referencia para España.

Lo relevante de esos nuevos importes es que deberían ser incorporados al PRTR de acuerdo con los procedimientos establecidos reglamentariamente dar lugar a nuevas reformas e inversiones, a través de una adenda al Plan original.

Cobra interés, por tanto, hacer una revisión de todos estos elementos adicionales que fueron apareciendo y que han hecho que los montantes finales del PRTR pasaran de los ya referidos 69.528 millones de euros adicionales del plan original, en forma de transferencias no reembolsables hasta, como veremos, una cifra total de más de 163.000 millones de euros.

- **Transferencias adicionales derivadas de la asignación definitiva:** Según el artículo 11.1.b) del Reglamento por el que se establece el MRR, el cálculo de la contribución financiera máxima en concepto de ayudas financieras no reembolsables se actualizará para cada Estado miembro a más tardar el 30 de junio de 2022 mediante la sustitución de los datos de las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión por los resultados reales en relación con el cambio del PIB real de 2020 y el cambio acumulado en el PIB real del período 2020-2021.

Siguiendo ese precepto, y con estricto cumplimiento del plazo previsto, la Comisión Europea comunicó la asignación a España de 7.700 millones de euros adicionales en concepto de transferencias no reembolsables del MRR, en base a una peor evolución efectiva de nuestro PIB en 2020-2021 frente a la estimación inicial.

- **Préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:** como se señalaba anteriormente, el Gobierno español no programó la parte de préstamos en el PRTR original. La primera cifra que se barajó en cuanto al montante de préstamos disponibles para España fue de 70.000 millones de euros. Sin embargo, esta cifra se incrementó ya que, en cuanto al importe máximo a solicitar en forma de préstamos, el artículo 14.5 del reglamento del MRR señala que *el importe máximo de la ayuda en forma de préstamo para cada Estado miembro no excederá del 6,8 % de su RNB en 2019 en precios corrientes*. Finalmente, la cifra de préstamos asignada y que se incorporó a la adenda es de 83.200 millones de euros.
- **Transferencias adicionales de REPowerEU:** Según lo acordado, la asignación de fondos por Estados miembro del paquete de 20.000 millones se haría a través de una fórmula que tiene en cuenta la política de cohesión, la dependencia de los Estados miembros de los combustibles fósiles y la subida de los precios de inversión. En base a ello, España sería el tercer beneficiario (detrás de Italia y Polonia),

con el 12,93 % del total, con un total de 2.640 millones de euros, en forma de transferencias no reembolsables.

A ello hay que añadir un pequeño montante de 58 millones de euros del llamado «Fondo de Ajuste del Brexit», con lo que la totalidad de los recursos del PRTR, asciende a más de 163.000 millones de euros. De ellos, 93.500 millones son fondos adicionales (83.200 millones en forma de préstamos y 10.300 millones en forma de subvenciones), que requerían la presentación de una adenda al Plan original.

6.4. Configuración final de la adenda al PRTR

En línea con lo previsto en el Reglamento del MRR y en coherencia con la decisión de poder solicitar el tramo de préstamos y asumir los montantes adicionales antes descritos y poder programar, además, en el Capítulo REPowerEU, el gobierno español empezó a trabajar en el diseño de la adenda y presentó su primera versión a la Comisión Europea en el segundo semestre de 2022²³.

Posteriormente, sería el 6 de junio cuando el Consejo de Ministros aprobó el documento final de la misma para su remisión a la Comisión Europea, en línea con el procedimiento establecido. El siguiente paso se alcanzaría el 2 de octubre de 2023, fecha en que la Comisión Europea aprobó este documento.

Por último, la aprobación definitiva se dará el 17 de octubre de 2023, fecha en que el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE validó definitivamente la adenda al PRTR.

Como resultado de la Adenda, y al igual que sucedió cuando se aprobó originalmente el PRTR se publicaron dos documentos de gran importancia para la gestión y seguimiento del PRTR ampliado como son:

- La «Decisión de Implementación del Consejo»²⁴ (CID);
- El Anexo a la Decisión de Implementación del Consejo²⁵.

²³ ¿Qué es la adenda al Plan de Recuperación? | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España. (planderecuperacion.gob.es).

²⁴ Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.

²⁵ Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Spain.

La Adenda no solo tiene la importante virtualidad de incorporar a la cifra inicial del PRTR el montante adicional señalado de más de 93.000 millones de euros para hacer llegar al PRTR en su conjunto a más de 163.000 millones de euros, sino que supone toda una serie de modificaciones o adiciones al PRTR original que podemos resumir en las siguientes²⁶:

- Se añade al PRTR un nuevo Componente, el número 31, «REPowerEU», de acuerdo con lo exigido reglamentariamente.
- A los hitos y objetivos todavía pendientes en el PRTR original se adicionan 179 nuevos, lo que lleva la cifra definitiva a un total de 595 hitos.
- La Adenda introduce un total de 42 casos de modificación de calendario. De ellos se retasan 2 hitos y 28 objetivos previstos en el calendario original para 2023, a lo que se une 9 cambios por «cambio de ambición».
- Se acepta el poder retrasar más allá de la fecha límite de 2026 el plazo de ejecución para proyectos de sostenibilidad que pasen a ser gestionados por entidades públicas.

La Adenda supone también importantes cambios y añadidos, en especial en tres ámbitos: por un lado, en lo referente a los PERTE; por otro lado, en la forma de articulación y movilización de los préstamos; y, en tercer lugar, en cuanto al calendario de desembolsos, que se modifica. Veamos estos tres elementos:

En primer lugar, en lo referente a los PERTE, la Adenda supone un importante refuerzo de estos programas. Como señalaba el gobierno en la Nota de Prensa emitida con ocasión de la aprobación de la Adenda²⁷, «los más de 10.000 millones de las transferencias adicionales y parte de los préstamos se destinarán a reforzar la práctica totalidad de los PERTE que ya están en marcha para movilizar y canalizar la inversión pública y privada. Con la Adenda, se dotará a los PERTE con casi 27.000 millones de recursos adicionales, provenientes de las transferencias, los préstamos y el programa REPowerEU, que permitirán dar continuidad y completar las convocatorias de ayudas, financiar incentivos y realizar inversiones adicionales».

Con esta apuesta de la Adenda, queda muy reforzada la figura de los PERTE que recibe un volumen financiero adicional de 26.978 millones de euros.

²⁶ Un buen documento para ver al alcance de la Adenda es la Nota Técnica de la Unidad Next Generation de 31 de octubre de 2023, «Aspectos más destacados de la Adenda al PRTR de España aprobada por la UE».

²⁷ La Comisión Europea aprueba la Adenda del Plan de Recuperación de España | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España. (planderecuperacion.gob.es)

Este es el reparto final de recursos de cada uno de los 12 PERTE del PRTR:

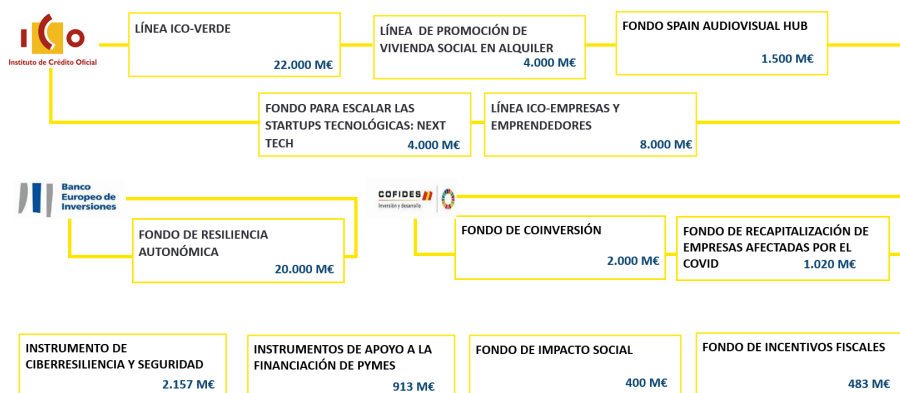
	Adenda 2023					
	TRANSFERENCIA FASE 1 PLAN	ADENDA				TOTAL (Fase 1 Plan + ADENDA)
		Transferencias	Préstamos	REPowerEU	TOTAL ADENDA	
Microelectrónica y Semiconductores (Chip)	275	1.225	10.750	-	11.975	12.250
Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA)	6.600	1.556,6	-	2.640*	4.196,6	10.797
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	2.870	250	1.000	-	1.250	4.120
Descarbonización industrial	450	1.020	1.700	-	2.720	3.170
Digitalización Ciclo del Agua	430	1.250	1.805	-	3.055	3.485
Economía de los Cuidados	766,3	1.000	-	-	1.000	1.766
Salud de Vanguardia	810,1	500	330	-	830	1.640
Industria agroalimentaria	747	150	460	-	610	1.357
Nueva Economía Lengua	323,5	-	401	-	401	725
Aeroespacial	590,7	100	240	-	340	931
Economía Circular	192	600	-	-	600	792
Naval	150	-	-	-	-	150
TOTAL	14.205	7.652	16.686	2.640	26.978	41.182

En segundo lugar, en cuanto a la canalización de la mayor parte de los préstamos, hay que señalar que en la Adenda prevé la creación de 12 instrumentos de inversión por un montante total de 66.473 millones de euros en forma de préstamos, cada uno de los cuales se centrará en sectores o temáticas distintos y será gestionado por organismos diferentes. Entre ellos cobran relevancia entidades como ICO, COFIDES o SEPIDES, que tendrán un papel muy relevante en este ámbito.

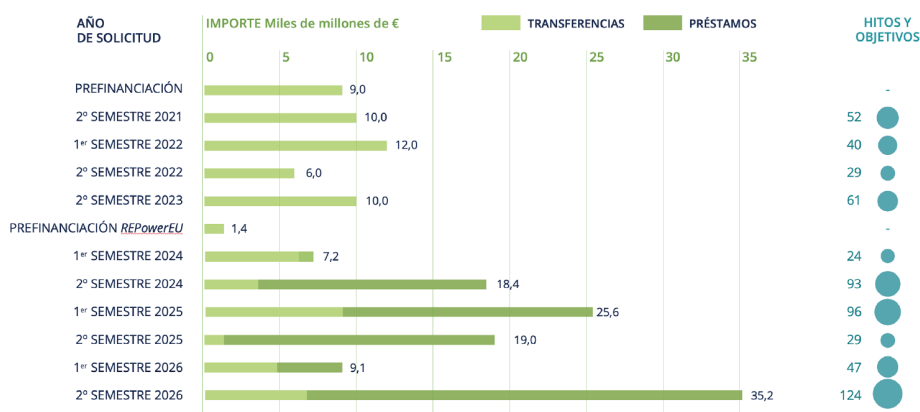
Estos instrumentos adoptarán modalidad de financiación reembolsable de distinta naturaleza como préstamos, líneas de crédito, garantías, participaciones en el capital social de empresas e instrumentos de capital riesgo.

Este es el mapa de los 12 instrumentos de inversión previstos en la adenda y cuya regulación, condiciones generales de ejecución y términos financieros ya ha empezado a ser aprobada por Consejo de Ministros²⁸:

²⁸ Como ejemplo significativo, por su importancia, el pasado 12 de abril de 2024 el BOE publicaba la «Resolución de 9 de abril de 2024, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2024, por el que se establecen las condiciones generales de ejecución y los términos financieros para la implementación de las facilidades gestionadas por el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E. y/o Axis Participaciones Empresariales SGEICC, SA, S.M.E., en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».



Y, en tercer lugar, como se adelantaba, la Adenda también supone una modificación del calendario de desembolsos previstos, que quedan configurados de la siguiente forma:



VII. EL CONTROL DEL PRTR

Un elemento clave del PRTR es el relativo al sistema de control o de fiscalización diseñado a sus efectos y que, como es lógico, está en consonancia con las exigencias comunitarias y nacionales.

El sistema de fiscalización diseñado en el Plan conjuga los mecanismos de control ya existentes en las administraciones públicas, reforzándolos, junto con otros de nueva creación que permitan verificar el «cumplimiento de hitos y objetivos» marcados, y evitar, «las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación».

Es decir, el sistema de control del PRTR se apoya en dos pilares fundamentales:

- Definir un sistema diferente al que se ha venido aplicando para los fondos estructurales y resto de fondos europeos de gestión compartida.
- No obstante, el sistema de control descansa en los sistemas de control ya existentes en las Administraciones públicas españolas, pero reforzando y adaptando su enfoque con el fin de dar la cobertura necesaria que garantice la adecuada protección de los intereses financieros de la UE.

Entre los objetivos o finalidades básicas que se persiguen con este sistema, se señalan:

- Asegurar el cumplimiento de los hitos y objetivos contemplados en el Plan.
- Detectar y corregir, en su caso, las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.
- Velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y de buena gestión financiera.

Para alcanzar esos objetivos se establecen tres niveles de control con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la cúspide de la pirámide:

- Nivel 1: Control interno del órgano ejecutor.
- Nivel 2: Control *ex ante* del órgano independiente de los actos de ejecución de gastos.
- Nivel 3: Control *ex post* mediante auditorías (IGAE).

Aunque en el texto del PRTR no se menciona expresamente, existe un nivel 4 de control (por mantener su misma terminología) que es el ejercido por las Instituciones Públicas de Control Externo, tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como el Tribunal de Cuentas y los Órganos Autonómicos de Control Externo.

En línea con todo lo anterior, el sistema diseñado se organiza de la siguiente forma:

- Autoridad de control: IGAE.
- Autoridad responsable: Ministerio de Hacienda.
- Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).
- Sistemas informáticos de gestión y seguimiento.

La responsabilidad del control del nivel 1 descansará, por tanto, en los propios gestores de la ejecución de las distintas inversiones, para lo cual recibirán de los órganos de coordinación las instrucciones e indicaciones necesarias.

Para los niveles 2 y 3, la responsabilidad fundamental del control del Plan descansa en la IGAE como autoridad de control.

Participarán también en el control de los niveles 2 y 3 las intervenciones generales de las Comunidades Autónomas y las intervenciones generales de las entidades locales respecto de las actuaciones que lleven a cabo sus órganos dependientes, actuaciones que efectuarán en coordinación con la IGAE.

Los servicios jurídicos de cada una de las administraciones participantes también jugarán un papel relevante en el ejercicio del control de nivel 2, en la medida en que informarán con carácter previo acerca de la legalidad de los instrumentos jurídicos correspondientes.

La novedad de este sistema de control diseñado para la ejecución de los créditos del PRTR es:

- Se introduce un control a realizar por el propio órgano gestor, que deberá llevar un adecuado seguimiento de los proyectos y del gasto, todo orientado al cumplimiento del hito y del objetivo concreto.
- Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Así lo establece expresamente el artículo 22 del Reglamento (UE) 241/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que impone a cada Estado Miembro la obligación de que, al ejecutar el Mecanismo, se adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión.

Y esto es, que todo el procedimiento y gestión se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, y que además se establezcan mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

VIII. VALORACIÓN DEL GRADO DE EJECUCIÓN DEL PRTR A 31 DE MARZO DE 2024

Un aspecto clave cuando se analiza la evolución del PRTR es el relativo a su nivel de ejecución en relación a lo previsto. Pero en este sentido, no es fácil hablar de ejecución ya que la misma puede ser medida de múltiples maneras y, de alguna forma, eso ha llevado a una cierta controversia a lo largo de todos estos meses.

Para tratar de aportar algo de luz a este debate, vamos a reflejar como ha sido la ejecución del PRTR, desde su lanzamiento hasta las fechas actuales, pero lo vamos a hacer a través de varios parámetros, complementarios: por un lado, veremos la ejecución en base al grado de ejecución de los desembolsos programados para España; y, tras ello, lo revisaremos en función del grado de ejecución financiero, teniendo presentes las diversas formas de hacerlo.

8.1. Evolución de los desembolsos para España

Si tenemos en cuenta el ritmo de ejecución y recepción de los sucesivos desembolsos previstos para España, debemos decir que, al menos hasta 2023, la evolución ha sido muy positiva para España.

En efecto, hasta el cierre del año 2023 España habría recibido tanto la prefinanciación acordada tras la aprobación del PRTR original (9.000 millones de euros), como cada uno de los tres primeros desembolsos, presentados y aprobados de forma que España era, a lo largo de eso tres primeros desembolsos, el país más avanzado en cuanto a la ejecución del MRR en términos de desembolsos percibidos.

La suma de esos tres primeros desembolsos (por importes de 10.000 millones, 12.000 millones y 6.000 millones, respectivamente), junto con la prefinanciación ha supuesto que, hasta esa fecha de 31 de diciembre de 2023, España haya recibido un total de 37.000 millones de euros. A ello hay que añadir la cifra resultante de la autorización el 25 de enero por parte de la Comisión Europea de una primera parte del anticipo o prefinanciación derivada de la aprobación de la Adenda, por importe de 340 millones de euros.

Sin embargo, esa posición de liderazgo de España en el ritmo de desembolso se pierde a partir del cuarto desembolso²⁹, ya que España se retrasó en la presentación del mismo (se realizó a finales de diciembre de 2023) y, de hecho, a la fecha de cierre de este artículo todavía no se había aprobado la solicitud de desembolso.

En relación a ese cuarto desembolso, como se indicaba en el número 34 de la publicación «Radar NGEU»³⁰ que se elabora desde EY Insights, el problema fundamental de la ralentización de la aprobación de ese cuarto desembolso está en la «derogación por no convalidación del Real Decreto Ley que modificaba el nivel asistencial de la protección por desempleo que pretendía cumplir el hito 340 (del PRTR). Este hecho podría suponer o bien una reducción de hasta casi 1.000 millones de euros (937 millones) de transferencia a España por parte de la Comisión Europea (...), o bien un retraso general del pago solicitado, hasta que haya sido aprobada la reforma nuevamente».

²⁹ En ese momento, ya Italia y Portugal van a mostrar un ritmo de desembolsos superior al español.

³⁰ Se trata de una publicación mensual elaborada por EY donde se publican todas las novedades relacionadas con el despliegue del PRTR.

A la espera del cuarto desembolso, se acumula el retraso en lo referente a la aprobación de las ambiciosas reformas contempladas en el quinto desembolso cuya solicitud debería haberse presentado ya.

En este contexto, hay que señalar que la Adenda, con la modificación realizada al calendario de desembolsos, nos indica que, más allá del quinto desembolso, todavía quedaría pendiente la presentación de otras 5 solicitudes, hasta llegar al décimo desembolso, relativo al segundo semestre de 2026.

8.2. Seguimiento de la ejecución financiera y presupuestaria

El seguimiento y cálculo del grado de ejecución financiera y presupuestaria ha sido un asunto de enorme importancia y gran seguimiento que ha acaparado mucha atención, incluso a nivel de los medios de comunicación.

Uno de los aspectos que desde algunos ámbitos más se ha criticado al gobierno ha sido el de la falta de comunicación de datos de ejecución «reales», mientras que el gobierno contrargumentaba que sí facilitaba periódicamente esa información.

La controversia se explicaba por la distinta naturaleza de las posibles formas de medir el grado de ejecución financiera en relación al PRTR. Así, una de las formas de hacerlo sería a través de la Contabilidad Nacional, que mide los pagos finales, es decir el dinero que efectivamente llega a beneficiarios finales. Este dato, que es de mucho interés para conocer la cifra que llega con carácter final o real como pagos a los destinatarios finales (empresas, particulares, entidades sociales, etc.) solo se aportó hasta agosto de 2021, por parte de la IGAE, sin que se siguiera publicando a partir de esa fecha por razones que nunca se han dado a conocer y que explican ese punto de crítica.

De lo que sí se ha ido aportando información puntual ha sido en cuanto a la ejecución presupuestaria, en cada una de las distintas fases del ciclo presupuestario. Estos datos son muy relevantes ya que el PRTR se ejecuta a partir de las dotaciones que, desde 2020, se incorporan a los Presupuestos Generales del Estado, donde cada año, se incluyen las diferentes partidas que, posteriormente, van a ser gestionadas por cada uno de los Ministerios.

Esta información sí se viene reportando oficialmente de forma periódica³¹, si bien también hay laguna relevante y es que solo se habla de la ejecución presupuestaria del Estado, sin que se tenga presente que una buena parte de los recursos presupuestados se distribuyen luego a las Comunidades Autónomas o a las Corporaciones Locales y que luego estas deben realizar de nuevo todo el ciclo presupuestario hasta llegar a la fase final de pago al destinatario final.

³¹ Esta información, por ejemplo, se presenta en las comparecencias trimestrales ante la Comisión Mixta antes referida.

Por ello, incluso esta forma de presentar la ejecución, siendo muy relevante, es parcial. Esto ha llevado a muchas entidades u organismos (FEDEA, Llorente y Cuenca, ESADE, Banco de España, etc.) a tratar de aproximar las cifras de ejecución partiendo de sus propias bases de cálculo.

Hechas todas estas salvedades, podemos reflejar cuales son los resultados de a ejecución del PRTR con fecha de cierre del ejercicio 2023. Lo vamos a hacer sobre la base de dos informes: uno, de Llorente y Cuenca³²; y el otro el presentado por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa a la última Comisión Mixta celebrada³³.

Según Llorente y Cuenca:

«transcurridos los tres primeros ejercicios anuales de ejecución del PRTR, el Gobierno español se ha acercado mucho al objetivo inicial de comprometer la práctica totalidad de las subvenciones otorgadas por la Unión Europea en este periodo. (...) a pesar de la ralentización observada en 2023, a 31 de diciembre el Gobierno había comprometido 66.296 millones de los 70.346 millones de euros originales (un 94,28 %). De esa cantidad, 42.108 millones de euros para ejecución por la Administración General del Estado y 24.188 millones de euros para ejecución por las comunidades autónomas (CC. AA.), con un protagonismo decreciente para estas últimas, que gestionan el 36 % del total de fondos frente al 40 % que el Gobierno había previsto transferir».

Mientras que según la información del gobierno ante la Comisión Mixta:

«Los fondos del Plan de Recuperación están llegando a velocidad de crucero a la economía real. En concreto, 627.237 ciudadanos, instituciones y empresas han recibido ya 34.395 millones de euros hasta finales de febrero, a través de las diferentes licitaciones y subvenciones realizadas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. De los fondos asignados, 24.853 millones corresponden a inversiones realizadas por la Administración General del Estado, 7.990 millones por las Comunidades Autónomas y 1.380 por las Corporaciones Locales».

«Con el análisis de estos datos puede verse la mayor rapidez en la resolución de las convocatorias por parte de la Administración General del Estado, con un 55,9 % de los fondos resueltos sobre los convocados, frente al 51,5 % de las Comunidades Autónomas, y al 39,9 % de resolución de las Corporaciones Locales».

³² «¿Éxito o Desafío? Análisis de la Ejecución del Plan de Recuperación en España hasta 2023». Llorente y Cuenca. Enero 2024.

³³ «Avances en la ejecución del Plan de Recuperación». Presentación del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ante la Comisión Mixta. 4 de abril de 2024.

«El análisis de los datos pone también de manifiesto la elevada capilaridad del Plan de Recuperación en la demografía empresarial, ya que el 38 % de los fondos resueltos han sido asignados a Pymes, microempresas y hogares».

En todo caso hay que poner en valor el esfuerzo que desde el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa se está haciendo para trasladar información sobre la ejecución del PRTR y aportar la transparencia a la misma. Así, en esa misma Comisión Mixta donde se presentaba un balance de ejecución, el Ministro de Economía presentaba una nueva herramienta, llamada ELISA, que «permite hacer un seguimiento de las convocatorias de licitaciones y subvenciones, así como de su resolución, tanto de los fondos gestionados directamente por la Administración General del Estado, como de los transferidos a las Comunidades Autónomas a través de las Conferencias Sectoriales y de los ejecutados por las corporaciones locales»³⁴. Igualmente, ELISA ofrecerá «información sobre el número de empresas y hogares que han recibido financiación, así como el tamaño de las empresas beneficiarias y las inversiones realizadas en las diferentes palancas de actuación definidas en el Plan de Recuperación».

Tras el análisis realizado queda claro el esfuerzo que se está haciendo para poder operativizar los importantes montantes de financiación disponibles. Sin embargo, el reto sigue siendo hercúleo ya que además de ejecutar los montantes restantes del Plan original y los remanentes no ejecutados que se van acumulando, ahora se suma a ese desafío la necesidad de ejecutar hasta 93.000 millones de euros adicionales de la Adenda, todo ello en un plazo máximo fijado para el año 2026.

Es por ello fundamental sacar lecciones del proceso recorrido hasta ahora para poder implementar las mejoras de gestión necesarias para encarar el reto que queda hasta ese año 2026. Una de las exigencias que con mayor claridad se han manifestado (y que también ha puesto de manifiesto la propia Comisión Europea) es la necesidad de reforzar las capacidades de la administración.

En todo caso, como vamos a ver en el siguiente apartado, la Comisión Europea ya ha comenzado este proceso de análisis y evaluación para poder sacar lecciones aprendidas y aspectos de mejora que poder aplicar de cara a un más eficaz despliegue del MRR.

³⁴ La Moncloa. 04/04/2024. El Gobierno lanza una herramienta que permite conocer la ejecución e impacto de las inversiones del Plan de Recuperación [Prensa/Actualidad/ Economía, Comercio y Empresa].

IX. LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL MRR

Una vez hemos recorrido todos los elementos necesarios para entender el Plan de Recuperación español y su alcance, podemos volver a elevar el foco y encarar el cierre de este artículo con una valoración sobre cómo están contribuyendo el MRR y los planes nacionales al logro de ese objetivo buscado en su origen, el de la recuperación tras la crisis y la generación de un marco de resiliencia en la economía europea.

Ya sabemos, además, que estos objetivos se han ido haciendo más complejos y ambiciosos con el paso del tiempo, tanto por la invasión rusa de Ucrania como por el complejo marco geopolítico actual que hacen aún más necesaria una respuesta adecuada por parte de la Unión Europea.

Pues bien, para poder alcanzar esta valoración, nada mejor que recurrir al reciente trabajo realizado por la Comisión Europea que, siguiendo el mandato del Reglamento del MRR, ha desarrollado una revisión intermedia de este instrumento. Con ello busca, tanto identificar elementos con los que mejorar el despliegue del MRR de aquí a la finalización de su periodo de ejecución como, además, recoger claves de futuro con las que empezar a pensar en alternativas más allá de 2026, cuando acabe la vigencia del MRR.

En efecto, con fecha 21 de febrero, la Comisión Europea publicaba una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2024) 2 final] bajo el título *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments* justo cuando se cumple la mitad del periodo de vigencia del MRR, que se puso en marcha en febrero de 2021 y estará vigente hasta 2026³⁵.

La evaluación se produce a mitad del camino de la implementación del MRR y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 (*Evaluación y evaluación ex post del Mecanismo*), del Reglamento 2021/241 del MRR, que estipula la presentación de esta evaluación *a más tardar el 20 de febrero de 2024*. En cuanto a los mensajes principales del documento podemos señalar los siguientes:

- Se destaca el papel del MRR como la pieza central del conjunto del paquete NGEU.
- El MRR es una herramienta sin precedentes, tanto en escala como en ambición y se destaca un doble objetivo en su enfoque, una más a corto plazo y otro más de futuro:

³⁵ Un resumen sobre esta Evaluación Intermedia se encuentra en la nota realizada por el autor de este artículo: «Resumen de los elementos principales de la Evaluación Intermedia sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia». Basado en la Comunicación de la Comisión «Strengthening the EU through ambitious reforms and investments». Ignacio Niño. EY. Febrero 2024.

- Ayudar a los Estados miembros a recuperarse de los devastadores efectos de la pandemia pero, también;
 - Impulsar la resiliencia de nuestras economías y prepararlas para el futuro, en especial apoyando su transición verde y digital.
- Uno de los elementos más repetidos y destacados en el documento es la naturaleza innovadora del MRR como el primer programa de financiación de la UE basado en un enfoque dirigido a resultados (*performance-based*), que condiciona los desembolsos al cumplimiento de aquellas inversiones y reformas establecidas en los planes nacionales.
 - Esas inversiones y reformas, además, deben estar en línea con las prioridades de la UE identificadas en el propio Reglamento del MRR y responder a los desafíos nacionales identificados en el Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país (*Country-specific recommendations-CSR*).
 - En los tres años de vigencia del MRR se han desembolsado 225.000 millones de euros. A su vez, cerca del 75 % de los hitos y objetivos planificados para finales de 2023 ya se habrían evaluado satisfactoriamente por la Comisión o han sido reportados como realizados por los Estados miembros.
 - El MRR se ha mostrado como un instrumento ágil a la hora de ayudar a los Estados miembros afrontar nuevos desafíos, como ha sido, muy especialmente la agresión rusa a Ucrania y sus circunstancias derivadas, como las disrupciones sobre el mercado global de la energía o sobre las cadenas de suministro.

Y por lo que se refiere a las conclusiones principales de este ejercicio de Evaluación Intermedia, podemos resaltar estas:

- El MRR se ha mostrado como una respuesta eficaz al impacto económico y social sin precedentes de la pandemia, pero, a la vez, también ha contribuido a fortalecer la competitividad europea en el largo plazo y la autonomía estratégica.
- El MRR ha puesto en marcha un modelo de gasto más holístico para la UE donde el pago se hace en el progreso de los resultados previstos y no en base a los costes incurridos.
- El modelo *performance-based* va a ser un punto de referencia en las discusiones acerca de los instrumentos de gasto de la UE dentro del próximo marco financiero plurianual y esta evaluación intermedia subraya algunas lecciones aprendidas a tener presentes.
- Ya ha comenzado la segunda parte de la implementación del MRR y el despliegue debe acelerarse.
- La Comunicación finaliza señalando que no se piensan acometer, en este momento, cambios legislativos (es decir, modificaciones del Re-

glamento del MRR), pero que sí se considera oportuno el desarrollo de posibles actuaciones para facilitar la implementación del MRR dentro del alcance del Reglamento.

X. CONCLUSIONES: VISIÓN MÁS ALLÁ DE 2026

A lo largo de los apartados anteriores se ha intentado dar una revisión, lo más completa posible, del proceso de adaptación en España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, instrumento integrado dentro del gran paquete financiero Next Generation EU.

A nivel de la UE, esta capacidad de respuesta conjunta que supuso Next Generation EU lanzó un fuerte mensaje de determinación ante la crisis. Y el mismo se ha replicado a nivel de cada Estado miembro ya que los planes nacionales elaborados en el marco del MRR son un importante apoyo en esa búsqueda de la recuperación. En España ello, como hemos visto, tomó la forma del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, todavía en pleno proceso de ejecución.

El gran reto, en estos momentos es, por tanto, el poder alcanzar el mayor nivel de ejecución de los fondos disponibles. A ello debe dedicarse todo el esfuerzo, especialmente en países que, como España, disponen de montantes de gran dimensión.

Con una visión de mayor alcance, debemos tomar conciencia de que estos instrumentos tienen una vigencia temporal limitada y están programados para terminar en 2026. Y, sin embargo, muchos de los retos a los que Next Generation EU busca dar repuesta siguen vigentes. En efecto, el reto de la transición ecológica y energética o la necesidad de apoyar la transformación digital de nuestra economías y sociedades siguen siendo desafíos urgentes, más aún de cara al futuro. Y seguimos con la urgencia de dar respuesta a la necesidad de autonomía estratégica y reducción de vulnerabilidades en ámbitos cada vez más amplios.

Junto a estos desafíos que permanecen o se agrandan, surgen otros nuevos, en especial en el ámbito de la defensa, agravado desde la invasión rusa de Ucrania en 2022. Europa, tanto en su conjunto, como en cada uno de sus ellos Estados miembros, está tomando conciencia de la necesidad de reforzar sus capacidades en seguridad y defensa, para lo que deberá destinar recursos y atención creciente en los próximos años. También en el terreno de la competitividad y del fomento de la industria se abren muchas necesidades, al calor de las políticas de países como Estados Unidos o China, con enfoques que suponen un riesgo para la viabilidad de la industria europea.

Por todas estas razones, ya se está abriendo un debate de futuro a nivel del conjunto de la Unión, sobre la necesidad de articular nuevos mecanismos o, al menos, la adaptación de los existentes para dar respuesta a esos retos. Europa necesita actuar, solidaria y mancomunadamente, y necesita hacerlo con

determinación, para poder responder a los muchos frentes a los que tendrá que atender en los próximos años.

Para ese debate y para esas decisiones, las lecciones aprendidas del proceso de creación e implementación de Next Generation EU y del MRR van a ser elementos clave a tener muy presentes.

Ser capaces, como se hizo en 2020, de acertar en las respuestas necesarias será de extrema importancia para que la UE pueda jugar un papel de relevancia en los próximos decenios en un mundo que cada vez presenta mayores desafíos.