



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Murillo-García, Encarnación; García-Nicolás, Cristina
El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha 1

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 30, 2022, pp. 6-26

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281573431001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Referencia: Murillo-García, E. y García-Nicolás, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>

El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha¹

The recovery plan: keys, the role of the ACs and some challenges after its implementation

Murillo-García, Encarnación
Universidad Rey Juan Carlos (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1636-4728>
encarnacion.murillo@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Economía Aplicada en la URJC. Doctora en Economía (UAM). Investigadora visitante en: Instituto de Estudios Fiscales (IEF); Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA); European Policies Research Centre (EPRC), Scotland; International Center for Public Policy (Georgia State University, US); Instituto de Políticas Públicas (CSIC); y European University Institute (EUI), Italia. Sus trabajos de investigación versan sobre: economía regional, cohesión europea, gasto social y descentralización².

García-Nicolás, Cristina
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3061-6039>
cristina.garcia@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Contratada doctora interina en la UCLM. Doctora en Historia (USAL) y en Economía (UCLM), ambos doctorados sobre política de cohesión europea. Profesora en el Instituto Superior de Estudios Europeos y Derechos Humanos (UPSA) (2000-2008). Investigadora visitante en la Universidad de Pau et des Pays de l'Adour (Francia), y en el Centre Virtuel de la Connaissance de l'Europe (Luxemburgo). Trabaja sobre cohesión europea, política social y descentralización.

RESUMEN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se presenta como una gran oportunidad, no solo para abordar las consecuencias de la pandemia, sino también para hacer frente a retos como la digitalización o el cambio climático. El objetivo de este artículo es explicar de forma sintética cuáles son las claves de este Plan para España (instrumentos de financiación, contenido, tipo de gobernanza y gestión), así como analizar, en la medida de lo posible, el papel que juegan las CC.AA dentro del mismo

¹ Las autoras agradecen a los evaluadores anónimos y a la editora de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Encarnación Murillo-García también agradece a los participantes en el XII observatorio novedades del federalismo en Europa: "Los planes de recuperación y su implantación en sistemas federales" (Barcelona, 3 de noviembre de 2021), su aportación al enfoque y tratamiento de este trabajo.

² RIFDE y EQUALITAS.

(co-gobernanza), actuando en el ámbito de sus competencias. Además, tras el primer año de puesta en marcha, se incorpora un avance de su grado de ejecución, y se plantean algunos retos, relacionados con su funcionamiento y evolución, para conseguir un mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos. Finalmente, se extraen las principales conclusiones y se reflexiona brevemente sobre las posibles implicaciones de su implementación en la cohesión territorial.

PALABRAS CLAVE

Plan de Recuperación; Next Generation EU; co-gobernanza; Comunidades Autónomas (CC.AA).

ABSTRACT

The Recovery, Transformation and Resilience Plan is presented as a great opportunity, not only to address the consequences of the pandemic, but also to face challenges such as digitalisation and climate change. The aim of this article is to summarise the key aspects of this Plan for Spain (financing instruments, content, type of governance and management), as well as to analyse, as far as possible, the role played by the Autonomous Regions within the Plan (co-governance), acting within the scope of their competences. In addition, after the first year of implementation, a progress report on its degree of execution is included, and some challenges related to its operation and evolution are proposed, in order to achieve better performance and fulfilment of its objectives. Finally, the main conclusions are drawn and a brief reflection is made on the possible implications of its implementation on territorial cohesion.

KEYWORDS

Recovery Plan; Next Generation EU; co-governance; Autonomous Communities (ACs).

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) PARA ESPAÑA: LO FUNDAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL. 1.1. "NEXT GENERATION EU" (NGEU). CRITERIOS DE REPARTO. 1.2. OBJETIVOS Y CONTENIDO. 1.3. GOBERNANZA, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO. 2. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CC.AA) EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA. 2.1. MARCO DE ACTUACIÓN. 2.2. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES EN EL DESARROLLO DEL PLAN. 3. EJECUCIÓN DEL PRTR Y ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN MARCHA. 3.1. AVANCE DE SU GRADO DE EJECUCIÓN. 3.2. ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN PRÁCTICA. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Desde marzo de 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme impacto en la realidad económica y social española. El PIB cayó más de un 10% durante ese año (Banco de España, 2021; AIReF, 2021), debido, entre otras razones, al importante peso relativo de los sectores más afectados por las restricciones a la movilidad –como turismo, transporte y automoción– (Gobierno de España, 2021a). Esta caída sin precedentes del nivel de actividad económica vino acompañada de una rápida respuesta por parte de las autoridades estatales para tratar de atenuar sus efectos y los de la COVID-19. Esto es, recursos públicos destinados a sostener el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias. Además de transferencias a las Comunidades Autónomas (CC.AA) para reforzar la educación y la sanidad públicas, y proporcionar ayudas directas, sobre todo, a las empresas con más dificultades de manera continuada.

No obstante, esta respuesta a nivel nacional no ha sido suficiente. La envergadura de la pandemia, y el complejo equilibrio que supone proteger la salud de los ciudadanos y evitar el colapso de la economía en un horizonte incierto, requiere un esfuerzo ingente y plantear nuevos desafíos, no solo a nivel de país, sino europeo y global. En virtud de lo expuesto, y en el contexto de la Unión Europea (EU), el 21 de julio de 2020³, el Consejo Europeo acordó la aprobación del plan o fondo de recuperación "Next Generation EU" (NGEU), dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, por un importe de 750.000 millones de euros⁴.

³ En la reunión extraordinaria que tuvo lugar entre el 17 y 21 de ese mes.

⁴ De los 750.000 millones de euros del fondo de recuperación, 390.000 eran subvenciones directas y 360.000 préstamos, todos ellos destinados fundamentalmente a los países más afectados por la COVID-19. Su financiación se realizará, por primera vez en la

Una ayuda que, unida al montante correspondiente exclusivamente al tradicional MFP, 1.074.000 millones de euros, equivale en total a 1.824.000 millones o 1,8 billones de euros; es decir, al 5% del PIB de la UE, al mayor paquete económico en siete décadas de proceso de integración (Fernández y Murillo, 2020).

Este fondo de recuperación, diseñado para contribuir a la reparación de los daños económicos y sociales ocasionados por la COVID-19, trata de impulsar, de manera coordinada en todos los Estados miembros de la Unión, la convergencia, la resiliencia y las transformaciones necesarias para modernizar la economía y volver a la senda de crecimiento anterior. Y esto, mediante la realización de inversiones y/o reformas que movilicen en conjunto y a través de la UE los 750.000 millones de euros que se le han asignado. En esta línea, el total de reformas e inversiones debidamente articuladas e integradas en el Semestre Europeo, relativas a cada país o Estado miembro, reciben el nombre de Plan de Recuperación. De ahí que, los planes de recuperación nacionales, en general, y los proyectos que desarrollan las inversiones y reformas contenidas en los mismos, en particular, sean las guías de ejecución del Fondo NGEU. Además, la puesta en marcha paralela de los planes de distintos países puede generar un efecto palanca añadido, al impulsar la demanda de bienes y servicios en toda la Unión.

Para España, el NGEU proporcionará hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos durante el periodo 2021-2026. Y a estos 140.000 millones se unirán también –como se ha expuesto– los fondos previstos para los territorios españoles en el MFP 2021-2027. Luego 140.000 millones de euros de inversión europea permitirán financiar su Plan de Recuperación (en lo sucesivo, Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, PRTR), aunque el volumen total recibido sea mayor.

El objetivo de este artículo es explicar de forma sintética cuáles son las claves del PRTR para España, analizar el papel de las CC.AA en dicho plan, y plantear algunos retos tras su puesta en marcha. Para ello, en primer lugar, y seguidamente de comentar los instrumentos dentro del NGEU que lo financian, así como sus criterios de reparto, nos detendremos en sus objetivos y líneas temáticas de inversión, el tipo de gobernanza inclusiva que lo caracteriza, y los elementos esenciales de su sistema de gestión y seguimiento. Después, nos centraremos de manera específica en la participación de los gobiernos regionales en la puesta en marcha y despliegue del Plan, dentro de un marco de actuación creado a tal efecto y en el ámbito de sus competencias. Y, una vez comentado su grado de ejecución, además de plantear algunos retos derivados de su puesta en funcionamiento para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, terminaremos con las principales conclusiones del mismo.

1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) PARA ESPAÑA: LO FUNDAMENTAL DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL

El PRTR para España fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, y por la Comisión Europea, menos de dos meses después, el 16 de junio de 2021⁵.

Este Plan de Recuperación para España es, desde una perspectiva global, un proyecto de país, compuesto por un conjunto de inversiones y reformas, interrelacionadas entre sí, que se refuerzan mutuamente de manera transversal y sinérgica, con el propósito general de paliar los daños socioeconómicos de la pandemia, corregir los desequilibrios todavía existentes de la recesión del 2008-2014, y abordar nuevos retos para un futuro sostenible e inclusivo. Además, esta agenda de reformas estructurales está en consonancia con el diagnóstico realizado por las instituciones europeas, el gobierno español y los principales agentes económicos y sociales, de manera compartida. En concreto, este Plan contempla las recomendaciones hechas a España en el marco del Semestre Europeo 2019-2020, y está alineado con las agendas estratégicas de la UE.

Como se ha comentado previamente, gracias al acuerdo financiero alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, a España le corresponderán unos 140.000 millones de euros de 2018 en concepto del NGEU durante los años 2021-2026, 72.700 millones en ayudas directas para los próximos tres años, y el resto en préstamos (más del 11% de su PIB, en total). No obstante, y pese a que, a través de este fondo, habrá financiación hasta 2026 –siendo potencialmente capaz de impulsar incluso 500.000 millones de

historia, con deuda común que contraerá la Comisión en nombre de la Unión en los mercados de capitales, como muy tarde en 2026; y, el reembolso se programará de forma gradual hasta 2058.

Todas las cantidades incluidas en este apartado están expresadas en euros de 2018.

⁵ También conocido como “Plan España puede”, y precedido (octubre de 2020) de un documento provisional con este nombre, que anticipaba ya sus principales líneas de actuación.

inversión privada–, el PRTR actual concentra fundamentalmente las inversiones y reformas previstas en el período 2021-2023⁶.

A continuación, en los tres epígrafes siguientes expondremos de forma breve las principales claves que definen al PRTR español.

1.1. “Next Generation EU” (NGEU). Criterios de reparto

El fondo de recuperación NGEU es, en general, el instrumento de financiación del PRTR para España. Se encuadra dentro del MFP 2021-2027, y se diseñó como un fondo temporal de emergencia para ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19, de acuerdo con lo que se ha explicado anteriormente. Dentro del NGEU se integran siete programas, entre los que se reparte la cuantía asignada al mismo. El llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), totalmente novedoso, y sobre el que recae –cuantitativa y cualitativamente hablando– el peso del PRTR, y otros programas o iniciativas que se amplían o crean dentro de políticas europeas ya existentes. Así, nos encontramos con la iniciativa de cohesión “REACT-EU” (Asistencia para la Recuperación de la cohesión y los territorios de Europa), dentro de la política de cohesión de la UE; el Fondo de Transición Justa; el programa “InvestEU” de apoyo a la inversión; o el de investigación “Horizon Europe”, entre otros⁷. En el caso de España, dos instrumentos o programas merecen especial atención por su relevante participación en el Plan de Recuperación, el MRR, al que le corresponden 69.528 millones de euros de 2021, y la iniciativa REACT-EU, con una cuantía de 12.436 millones de euros también de 2021, para el período 2021-2023 (Murillo, 2021).

El MRR se creó con unos objetivos básicos: impulsar la transición verde y digital, e incrementar la productividad del tejido empresarial, acometiendo una serie de reformas estructurales e inversiones complementarias para, en último término, conseguir un crecimiento económico con empleos de calidad y una menor brecha social y de género. Este Mecanismo presenta como característica principal, a diferencia de otros fondos relacionados con la cohesión en sentido estricto, el ser un instrumento finalista vinculado a la ejecución de dichas reformas e inversiones (hitos y objetivos), incluidas en el ámbito de diferentes áreas temáticas. Así, *las transferencias previstas del MRR se asignan o reparten por áreas temáticas* –o políticas palanca del PRTR, como veremos en el apartado siguiente–, y posteriormente se distribuyen entre las regiones o CC.AA en el marco de las conferencias sectoriales para cada una de estas políticas. Es importante, por tanto, tener en cuenta que no se reparten a priori entre territorios, sino entre políticas palanca; y que, en todo caso, su desembolso depende del cumplimiento de hitos y objetivos concretos –con posibles consecuencias socioeconómicas, eso sí, en (y entre) dichos territorios o CC.AA–⁸.

La iniciativa REACT-EU, por su parte, trata de compensar específicamente el impacto económico de la pandemia a corto plazo⁹. Los recursos procedentes de la misma deben destinarse de forma prioritaria a reforzar la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como a apoyar a las pymes y los autónomos. Su asignación se fijó en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la COVID-19 en las distintas regiones de la UE. Y, los *criterios de reparto* –orientativos por parte de la Comisión Europea– *entre regiones*, o CC.AA para el caso español, son: 1) la riqueza de cada una de ellas –caída del PIB– (6/9 de la asignación total); 2) el desempleo (2/9 de dicha asignación total); y, 3) el desempleo juvenil (1/9 de este total).

En España, de los 12.436 millones de euros que le corresponden a esta iniciativa, 2.436 son gestionados por el Estado (Programa Operativo – P. O.- plurirregional). Y el resto, 10.000 millones, por las CC.AA a través de los P. O. ya existentes del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), añadiéndoles un nuevo eje a los mismos. Luego la distribución del 80 % del paquete REACT-EU, los 10.000 millones de euros, entre las CC.AA queda en términos absolutos y porcentuales como se recoge en la Tabla 1 adjunta. Según esta tabla, Andalucía (18,8%), Cataluña (17,1%), la Comunidad de

⁶ Cabe señalar además que, a pesar de que la ejecución de las inversiones previstas en el plan se extiende hasta 2026 –como se acaba de mencionar–, un 70 % de los fondos del MRR ha de comprometerse en el período 2021-2023 (Cantalapiedra y Domínguez, 2021).

⁷ A nivel europeo, los 672.500 millones de euros de 2018 asignados al MRR, más el importe que le corresponde a la iniciativa REACT-EU, 47.500, y la relativa al resto de programas que integran el NGEU, 30.000 millones entre todos ellos, suman la aprobada para este último, 750.000 millones de euros de 2018 (Murillo, 2021).

⁸ En el contexto europeo, la asignación de las ayudas del MRR entre los Estados miembros atiende a la población, la inversa del PIB per cápita, y la tasa de empleo media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la UE.

⁹ Este paquete continúa y amplía las medidas de respuesta a la crisis del coronavirus que surgieron en sus comienzos (Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus e Iniciativa Plus, IIRC e IIRC+, respectivamente).

Madrid (12,8%) y la Comunidad Valenciana (12,5%) son las que más cuantía reciben, acumulando de forma conjunta más del 60% del total.

En suma, el fondo NGEU crea un marco financiero para la recuperación de la UE y España; y está integrado por diversos instrumentos con diferentes criterios de reparto. De entre ellos, destaca el MRR y su carácter finalista, ligado al cumplimiento de hitos y objetivos preestablecidos.

1.2. Objetivos y contenido

Aunque al comienzo de este epígrafe nos referíamos a los fines del PRTR para España desde una perspectiva global, en este apartado vamos a concretar los objetivos del mismo y cómo está diseñado y estructurado su contenido para alcanzarlos. Tres son los objetivos específicos del PRTR para España (Gobierno de España, 2021a): a corto plazo, ayudar a la recuperación socioeconómica tras la crisis sanitaria de la COVID-19; a medio, impulsar un proceso de transformación estructural; y a largo plazo, conducir a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA DOTACIÓN DEL REACT-EU CORRESPONDIENTE A LOS P. O. REGIONALES

CC.AA y Ciudades Autónomas	Dotación (millones euros)	% sobre el total
Andalucía	1.888,1	18,8
Aragón	267	2,7
Asturias	196	2,0
Baleares	300	3,0
Canarias	630	6,3
Cantabria	96	1,0
Castilla-La Mancha	486	4,9
Castilla y León	335	3,4
Cataluña	1.706	17,1
Comunidad Valenciana	1.254	12,5
Extremadura	187	1,9
Galicia	441	4,4
Comunidad de Madrid	1.284	12,8
Murcia	258	2,6
Navarra	148	1,5
País Vasco	426	4,6
La Rioja	65	0,6
Ceuta	24	0,2
Melilla	17	0,2
Total España	10.000	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020, 28 de diciembre).

Para la consecución de estos objetivos, *cuatro son los ejes* en torno a los cuales pivota dicho Plan: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, y la igualdad de género. Y diez, las diversas «políticas palanca» que se orientan en ellos y determinan el camino a seguir. Estas son:

la agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura; la resiliencia de infraestructuras y ecosistemas; la transición energética justa; la modernización y digitalización de las administraciones públicas, del tejido industrial y de la pyme, así como la recuperación del turismo; la apuesta decidida por la ciencia y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud; el impulso a la educación y la formación profesional continua; el desarrollo de la nueva economía de los cuidados y las nuevas políticas públicas de empleo; el estímulo a la industria de la cultura y el deporte; y, la modernización y fortalecimiento del sistema fiscal (y de pensiones) para un crecimiento inclusivo y sostenible (véase, Figura 1).

A su vez, dentro de estas *diez políticas palanca*, se incluyen *treinta componentes* que permiten articular los programas de inversiones y reformas que conforman dicho Plan. Entre estos programas de inversiones y reformas destacan *veinte proyectos o programas tractores* de inversión –diez de los cuales acaparan el 70% de los fondos del PRTR, como la estrategia de movilidad sostenible, segura y conectada, el programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, el plan de digitalización de las pymes, la hoja de ruta 5G, o la nueva política industrial 2030 y la estrategia de economía circular, entre otros (Gobierno de España, 2021a, p. 34)–; y, *veinte reformas estructurales* –ley de cambio climático y transición energética, modernización y digitalización de la administración, refuerzo del Sistema Nacional de Salud, fortalecimiento de las políticas de inclusión y servicios sociales, o nueva economía de los cuidados (Gobierno de España, 2021a, p. 37)–. En total, el PRTR para España recoge 212 medidas, de las que 110 son inversiones y 102 reformas para el periodo 2021-2023 –o 416 hitos y objetivos en el desglose acordado finalmente con la Comisión–. Por último, y en la línea de la coherencia de las inversiones y reformas planteadas con las directrices de la UE, los principales ejes de las mismas se corresponden con las siete iniciativas emblemáticas (*flagship initiatives*) de la Comisión Europea.

FIGURA 1. EJES Y POLÍTICAS PALANCA DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

EJES (en torno a los cuales gira el PRTR)			
1. Transición ecológica	2. Transformación digital	3. Cohesión social y territorial	4. Igualdad de género
POLÍTICAS PALANCA (basadas en estos ejes)			
I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura. II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes. III. Transición energética justa e inclusiva. IV. Una administración para el siglo XXI. V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora. VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud. VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de la capacitación. VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo. IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte. X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.			

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de España (2021a, pp. 9-10).

Desde el punto de vista cuantitativo, y teniendo en cuenta que el PRTR se centra fundamentalmente en la primera fase de ejecución de las inversiones y reformas (2021-2023), y, concretamente, en las que se financian con los casi 70.000 millones del MRR, en la Tabla 2 se recoge la distribución prevista de la cuantía de este fondo entre las diferentes políticas palanca y sus componentes. En ella observamos, a grandes rasgos, *una concentración importante de la inversión en los ámbitos de la transformación verde* (más del 40% del total, que incluye, de forma aproximada, las tres primeras políticas palanca y sus componentes) y *digital* (un 29%, donde se tiene en cuenta la modernización y digitalización de las administraciones públicas y el tejido industrial, principalmente). A estos ámbitos, les sigue la inversión en educación y formación (10,5%), ciencia e innovación (I +D +i), con especial detenimiento en la relativa al Sistema Nacional de Salud (sobre un 7%), y apoyo a la inclusión social y la cohesión en todo el territorio nacional (7%). En este último caso, a través de un plan de choque para la economía de los cuidados y un refuerzo de las políticas de inclusión, junto con las nuevas políticas públicas del mercado de trabajo. Finalmente, un 1,2% de la inversión lo representa el impulso a la industria de la cultura y el deporte.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MRR ENTRE LAS DIFERENTES POLÍTICAS PALANCA Y SUS COMPONENTES

Políticas palanca y componentes	M€	% Total
I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	14.407	20,7 %
1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6.536	9,4 %
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	6.820	9,8 %
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.051	1,5 %
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	10.400	15,0 %
4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642	2,4 %
5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	2.091	3,0 %
6. Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667	9,6 %
III. Transición energética justa e inclusiva	6.385	9,2 %
7. Despliegue e integración de energías renovables	3.165	4,6 %
8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y almacenamiento	1.365	2,0 %
9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555	2,2 %
10. Estrategia de Transición Justa	300	0,4 %
IV. Una administración para el siglo XXI	4.315	6,2 %
11. Modernización de las administraciones públicas	4.315	6,2 %
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.	16.075	23,1 %
12. Política industrial España 2030	3.782	5,4 %
13. Impulso a la pyme	4.894	7,0 %
14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400	4,9 %
15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	3.999	5,8 %
VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	4.949	7,1 %
16. Estrategia Nacional de Inteligencia artificial	500	0,7 %
17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	3.380	4,9 %
18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1.069	1,5 %
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	7.317	10,5 %
19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)	3.593	5,2 %
20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2.076	3,0 %
21. Modernización y digitalización del sistema educativo	1.648	2,4 %
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	4.855	7,0 %
22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	2.492	3,6 %
23. Nuevas políticas públicas un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2.363	3,4 %

Políticas palanca y componentes	M€	% Total
IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	825	1,2%
24. Revalorización de la industria cultural	325	0,5%
25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)	200	0,3%
26. Plan de fomento del sector del deporte	300	0,4%
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	–	–
27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	–	–
28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	–	–
29. Mejora de la eficacia del gasto público	–	–
30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	–	–
TOTAL	69.528	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de España (2021a, p.118).

Con respecto al resto de países de la UE, la comparación de la implementación de los Planes de Recuperación muestra un panorama diverso en cuanto al número de reformas e inversiones incluidas en cada uno, así como de hitos y objetivos a cumplir. En general, priman las inversiones sobre las reformas, salvo en los casos de Lituania y Malta. El mayor número de inversiones previstas correspondería a Croacia, España, Grecia, Italia, Portugal y Rumanía¹⁰.

1.3. Gobernanza, gestión y seguimiento

Dada la urgencia de la situación provocada por la pandemia de COVID-19, y la necesaria eficacia del PRTR, debido al elevado volumen de fondos europeos que acapara y la relevancia global de sus objetivos, la gestión del mismo ha de ser a la vez exigente y adecuada, con instrumentos ágiles de ejecución y control de las inversiones y reformas, así como con una *gobernanza inclusiva*, transparente, coherente en las actuaciones y estable en el tiempo.

El tipo de gobernanza al que aludimos, debe tener, por tanto, una estructura que garantice, según se recoge en el propio Plan (Gobierno de España, 2021a, p. 188): «(i) un proceso participativo para incorporar las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos, (ii) la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y administración y (iii) la designación de una autoridad de gestión de conformidad con las exigencias regulatorias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia». Es decir, la gobernanza inclusiva requiere la implicación de todos los agentes económicos y sociales, de todos los niveles de gobierno (co-gobernanza) y del conjunto de las administraciones públicas.

La estructura institucional básica del modelo de gobernanza del PRTR para España (Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre) consiste, de manera general, en: una *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia* –presidida por el presidente del Gobierno– cuya función principal es realizar el seguimiento estratégico del Plan; un *Comité técnico*, de hasta 20 miembros de la administración pública, que dé soporte técnico y legal a la Comisión, y pueda contar con asesoría externa del sector privado, sociedad civil o universidades; una autoridad de gestión responsable del PRTR ante la Comisión Europea, la *Secretaría General de Fondos Europeos* del Ministerio de Hacienda¹¹, encargada del despliegue eficaz del Plan, la coordinación con todas las entidades nacionales y de la UE implicadas, y la presentación de las solicitudes de pago sobre la base del cumplimiento de los hitos y objetivos. Cumplimiento que controlará la *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), que también forma parte de esta estructura institucional del

¹⁰ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Consultado en febrero 2022. <https://bit.ly/35352as>

¹¹ Compuesta por dos Direcciones Generales, la de Fondos Europeos y la nueva Dirección General del Plan y del MRR, que se refuerzan mutuamente, aprovechando la segunda la experiencia de la primera.

PRTR, como unidad de control del mismo¹². Una *Conferencia Sectorial* específica del PRTR –presidida por el Ministerio de Hacienda– con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel y establecer mecanismos de coordinación y cooperación en la puesta en marcha del Plan¹³; y, *foros o consejos consultivos de alto nivel*, relativos a sectores concretos, en los que el gobierno y el resto de actores implicados en la ejecución de este Plan puedan colaborar entre sí (véase también, Steinberg, 2021).

Descripción la estructura institucional fundamental del modelo de gobernanza cabe mencionar que no solo para la elaboración, sino también para el desarrollo del Plan, este cuenta con un amplio *proceso de consulta*, como elemento central de su configuración. Este proceso de consulta se manifiesta en: una mesa de diálogo social, específica para el Plan, con los agentes sociales; la Conferencia Sectorial del PRTR para la cooperación y coordinación con las CC.AA, al mismo tiempo que conferencias sectoriales para cada política concreta; el diálogo con las entidades locales; los foros o consejos consultivos de alto nivel por sectores; las manifestaciones o expresiones de interés (MDI), publicadas por los distintos ministerios para conocer los proyectos de los diversos agentes –elemento innovador en España, pero ampliamente utilizado en la UE¹⁴; comparecencias parlamentarias; y, consultas públicas de las reformas para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

Así, como resultado de dicho proceso de consulta e interacción con los agentes sociales, los niveles de la administración pública –CC.AA principalmente– y el tejido empresarial, se va recabando información sobre los posibles proyectos y medidas a implantar que permite de facto el despliegue del Plan. En este sentido, merece una mención especial la puesta en marcha de los denominados *PERTES* (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), creados en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, y aprobados por el Consejo de Ministros. Los PERTES «son proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de colaboración público-privada y transversales a las diferentes administraciones» (Gobierno de España, 2021b, p. 44). Aunque la cuantía que se les asigna en principio en el PRTR no es del todo significativa, desde una perspectiva cualitativa y dado que deben involucrar a los principales sectores de la economía española, se constituyen en uno de los elementos claves del mismo.

Por último, y aunque anteriormente hemos aludido a la gestión y seguimiento del Plan para el cumplimiento de sus fines, así como a la armadura institucional básica y a los órganos específicos encargados de estas funciones, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre –posterior a la aprobación de dicho Plan– es la que determina y concreta el sistema de gestión del mismo¹⁵. Según dicha orden, el sistema de gestión del PRTR trata sobre la definición, planificación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos en los que se desagregan las medidas (reformas e inversiones) previstas dentro de los 30 componentes de las políticas palanca del PRTR. Enumeramos de forma muy breve *los principios* de «obligatoria consideración» en la planificación y ejecución de dichos *componentes*: a) concepto de hito y objetivo –imprescindibles o no– (véase con más detenimiento, Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), y criterios para el seguimiento y acreditación del resultado; b) etiquetado verde y digital; c) análisis del riesgo de los posibles impactos negativos en el medioambiente; d) refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude y/o corrupción; e) compatibilidad del régimen de ayudas del Estado y vigilancia de la doble financiación; f) identificación del perceptor final de los fondos, ya sea como beneficiario de ayudas, o adjudicatario de un contrato; y por último, comunicación¹⁶.

¹² Para asegurar la eficacia del plan también se establece un sistema de seguimiento que permita obtener información para la toma de decisiones. Sistema en el que participan tanto el *ministerio responsable* del *componente* dentro del cual se ejecutan proyectos y actuaciones, como la autoridad responsable de gestión (Secretaría General de Fondos Europeos). Además, se incorpora una *unidad de seguimiento del Plan en la Oficina Económica de Presidencia*, para mantener informado de manera directa al Presidente del Gobierno.

¹³ En este ámbito, al mismo tiempo que esta Conferencia, se crea, para aprovechar la larga experiencia en los Acuerdos de Asociación de los fondos europeos y otros marcos de actuación previos, la *Comisión de coordinadores de fondos europeos*; Y, las tradicionales *conferencias sectoriales*, desempeñan un papel clave dentro del sistema de gobernanza a la hora de tomar acuerdos (de gestión y ejecución) en el ámbito de sus competencias (Gobierno de España, 2021a, p. 190).

¹⁴ Por ejemplo, hasta mediados de mayo de 2022 se habían publicado 31 manifestaciones de interés relacionadas con el Plan: abiertas a todos los participantes, dirigidas a administraciones públicas (ayuntamientos y CC.AA), o relativas al tercer sector; y, además, concernientes a temas muy diversos, desde la digitalización y la inteligencia artificial hasta la inclusión social o el turismo. (<https://planderecupacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>).

¹⁵ Este desajuste temporal, que ralentizó –entre otras razones– su aplicación inicial, nos hace pensar en este Plan como un proyecto «en curso», dada la rapidez de su gestación, en el que se va avanzando en concreción para su desempeño y, por tanto, en la posibilidad de consecución de sus objetivos.

¹⁶ A esta orden habría que añadirle para completar todo el proceso de gestión del Plan, la 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.

En fin, un sistema de gestión que conlleva un enorme esfuerzo técnico y una necesaria coordinación entre todos los agentes involucrados en el desarrollo del Plan, especialmente entre los distintos niveles de gobierno y administración –debido a la particular dificultad de esta coordinación técnica multinivel–, tal y como pretende garantizar el modelo de gobernanza de este PRTR, y cuyo buen desempeño y desarrollo es sin duda un reto.

2. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CC.AA) EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta la gobernanza relativa a «la cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y administración», en este apartado nos centraremos en el papel de los gobiernos subcentrales, en concreto de las CC.AA, en el PRTR¹⁷. Para ello, expondremos su marco de actuación, y veremos la participación de las administraciones regionales en la evolución de dicho Plan.

2.1. Marco de actuación

El Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, sobre modernización de la administración pública y ejecución del Plan de Recuperación aprobó la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (artículo 19). La Conferencia Sectorial del PRTR es el órgano de cooperación con las CC.AA para coordinar el MRR, así como para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan, y establecer mecanismos que permitan dicha cooperación y coordinación¹⁸.

El objetivo principal de esta Conferencia Sectorial es, por consiguiente, coordinar con las CC.AA la gestión, en general, de los instrumentos del fondo de recuperación NGEU, aprobados por la UE para impulsar la transformación económica y social de España (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021a, 21 de enero). Además, desde una perspectiva institucional, fue el organismo encargado de presentar oficialmente el Plan y su desarrollo a las CC.AA, Ciudades Autónomas y FEMP, así como los pasos a seguir en el despliegue de los elementos de control y seguimiento exigidos por la Comisión Europea para recibir las ayudas correspondientes a dicho fondo de recuperación (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021b, 2 de agosto).

Pese a la creación por parte de España de una Conferencia Sectorial específica para el PRTR, que configurase el marco de actuación de las CC.AA en dicho Plan, una consulta realizada por el Comité Europeo de las Regiones y la Comisión de Política Económica ponía de relieve que los Estados, en general, contaban poco con los municipios, ciudades y regiones para la elaboración de los Planes de Recuperación (Comité Europeo de las Regiones, 2021). De ahí que este Comité hiciera un llamamiento sobre la importancia de la contribución de las regiones a los mismos (Delgado, 2021). En este sentido, el sistema de gobernanza sobre el que se apoya el PRTR español contiene numerosos elementos institucionales y de consulta –como se ha visto en el epígrafe anterior–; y, de entre ellos, destacamos dos que involucran a las CC.AA (Gobierno de España, 2021b y 2022a), no solo en la elaboración sino también en el desarrollo del mismo. El primero, las *conferencias sectoriales*, cuyo objeto es la «co-gobernanza de las administraciones» en los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local; y el segundo, los *mecanismos de control parlamentario*, que incluyen comparecencias en la *Comisión mixta Congreso-Senado* y en la *Comisión general de las CC.AA del Senado*, donde se incorporan además las *conferencias de presidentes autonómicos*. Por último, por su carácter novedoso, también creemos relevante considerar aquí las manifestaciones de interés (MDI) que implican a las CC.AA en el ámbito de sus competencias, y que contribuyen a un diseño más adecuado de las convocatorias que se presentan desde el Plan de Recuperación¹⁹.

¹⁷ Presidencia. Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Consultado en mayo de 2022. <https://planderecuperacion.gob.es/>

¹⁸ En relación con la organización y funcionamiento de esta Conferencia Sectorial, el 12 de febrero de 2021, las CC.AA aprobaron algunas novedades con respecto a su configuración inicial. Destacamos el cambio en el sistema de votación que quedó de la siguiente forma: cada Comunidad Autónoma, un voto –mayoría de voto para las CC.AA–; Ministerio de Hacienda, otro voto; y otro más para la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP). El Ministerio de Hacienda conservaría un pronunciamiento de calidad para resolver posibles empates. Para más información, véase Ministerio de Política Territorial (2022).

¹⁹ Como ejemplos se pueden citar: proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación; MDI sobre barrios; MDI sobre el Plan de impulso para la rehabilitación de edificios públicos (PIREP); o, MDI sobre zonas de bajas emisiones.

2.2. Participación de las administraciones regionales en el desarrollo del Plan

La plasmación práctica de la co-gobernanza comienza con la *asignación* de fondos en los Presupuestos Generales del Estado al PRTR, y su reparto territorial. Así, los *Presupuestos Generales del Estado* (PGE) para 2021 preveían un importante esfuerzo inversor alineado con el Plan de Recuperación, integrando una ejecución adelantada (frontloading) de los fondos, para impulsar la recuperación económica ya en ese mismo año, 2021. La cantidad total ascendía a 26.634 millones de euros del NGEU (24.198 millones de euros del MRR y 2.436 procedentes del REACT-UE, que gestiona la administración estatal, a través del Programa Operativo plurirregional de España, desarrollado por el Ministerio de Sanidad).

Según el PRTR, de los 24.198 millones de euros del MRR, 10.793 millones de euros los gestionarían las CC.AA (a las que les llegan vía transferencias para actuaciones relativas a su ámbito competencial), es decir, el 45 % del MRR; y 13.405 millones de euros (el 55 %) serían gestionados por el Estado. Por lo que respecta a las Corporaciones Locales (CC.LL) se transferirían 1.489 millones de euros también en el ámbito de sus competencias (Gobierno de España, 2021a, p. 193). *En conjunto, las CC.AA y las CC.LL habrían asumido la gestión de aproximadamente el 58 % del total de los proyectos del PRTR en 2021.* Y del programa REACT-UE (12.436 millones de euros en total, período 2021-2023) solo se incluían en los PGE de 2021 los 2.436 millones relativos al tramo gestionado por el Estado; el resto, 10.000 millones de euros (el 80 % del programa) lo gestionan las CC.AA a través de los P. O. regionales, como se explicó en el epígrafe 1.1., al hablar de los criterios de reparto de los instrumentos del NGEU.

Los datos consolidados de los PGE de 2022 reflejan un mayor importe que en 2021 del MRR, 26.900 millones de euros. De estos 26.900 millones, 8.712 serán transferencias a las CC.AA, para su gestión por ellas²⁰. Estas cantías varían de un año a otro atendiendo al Ministerio que gestiona el gasto. Así, por ejemplo, las que más crecen provienen del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, y Ministerio de Cultura y Deporte (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 58). Por último, en 2022 las transferencias a las CC.LL dentro de sus competencias ascenderán a 2050 millones de euros.

El *reparto de fondos* presupuestados se realiza mediante varios mecanismos (conferencias sectoriales, convenios, concesiones directas o concurrencia competitiva, etc.) entre los que destacan las conferencias sectoriales, 59 celebradas durante 2021 (véase Tabla 3, Anexo). Según el Gobierno de España (2021b, p. 1), «las asignaciones se realizan de acuerdo con los criterios objetivos de distribución fijados por las respectivas conferencias sectoriales y, por tanto, de manera consensuada». Luego son estas conferencias las que han permitido, a través de un permanente, y a veces costoso, proceso de diálogo entre los distintos ministerios y las administraciones territoriales, desde finales de 2020, acordar tanto la cantidad a transferir como los criterios de reparto a las CC.AA de dicha cantidad. No obstante, creemos importante hacer notar que estos criterios no son únicos, varían en función de cada uno de los proyectos asociados a las políticas palanca y los componentes del Plan²¹. Además, no podemos olvidar la necesidad última de cumplir hitos y objetivos por parte de los proyectos financiados por el MRR, ni el hecho de que todas las administraciones públicas implicadas lo deban tener presente. Dicho esto, el reparto de los fondos a las CC.AA para que ellas los gestionen –atendiendo a estos acuerdos alcanzados en las conferencias y consejos territoriales, y refrendados por el Consejo de Ministros– es el que se muestra en la Tabla 4 adjunta.

En esta tabla podemos observar que, a 31 de diciembre de 2021, las transferencias aprobadas en las conferencias sectoriales (8.831 millones de euros), y los convenios o concesiones a las CC.AA (2.415 millones), ascendían en conjunto a 11.246 millones de euros corrientes²². Es decir, del total de

nes y transformación del transporte urbano y metropolitano. Las últimas, cerradas entre abril y mayo de 2022, hacen referencia a modelos de negocio y proyectos singulares de transición energética en los dos archipiélagos, y al Programa de cátedras en inteligencia artificial (IA). Para una información más detallada, véase <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>

²⁰ En los 8.712 millones no se incluyen ni el REACT-UE ni las transferencias que se realicen desde los entes que forman parte del sector estimativo. Si se incluyeran habrían crecido más de un 30 % con respecto al 2021.

²¹ En este sentido, el II Informe de situación del PRTR, publicado en abril de 2022 (Gobierno de España, 2022b, p. 26-27), concreta y profundiza en estos criterios de reparto. Así, en él se recoge que para las conferencias sectoriales están basados en la población, la dispersión territorial, el número de desempleados, de vulnerables en acciones de formación, o de demandantes de empleo. Y, en el caso de los reales decretos de concesión directa para proyectos específicos, en criterios objetivos de interés general, o destinados a regiones con características especiales, como las del carbón, las ultraperiféricas, o las que necesitan mantener su patrimonio histórico.

No obstante, este reparto no es igual en todos los países. Según un estudio de la CEOE (2022), en el caso de Italia la asignación regional se realiza fundamentalmente mediante procedimientos competitivos.

²² Cuando nos referimos a cantías contenidas en el PRTR (Gobierno de España, 2021a), estas están expresadas en millones de euros de 2018. De ahí que, si utilizamos otras fuentes donde los datos figuren expresados en términos corrientes o nominales, las cifras puedan no coincidir exactamente, aunque se refieran al mismo concepto y año.

24.198 millones de euros correspondientes al MRR en 2021, aproximadamente el 45 % (11.246), ha sido asignado a las administraciones regionales, al final de dicho año. Por áreas de inversión, este importe se ha dedicado a políticas públicas vinculadas a la transición ecológica, la digitalización, la protección social, la educación y formación profesional, el turismo sostenible, el empleo y la ciencia (Cantalapiedra y Domínguez, 2021). De entre estas áreas o capítulos destaca ampliamente en todos los territorios lo destinado a transición verde o ecológica (Gobierno de España, 2021b). Puesto que se trata de inversiones correspondientes a políticas incluidas en el PRTR, cada uno de los capítulos atiende a una serie de ítems predeterminados. En el caso de la transición ecológica a: restauración de ecosistemas y biodiversidad, energías renovables, movilidad sostenible, rehabilitación energética de edificios y transición justa.

**TABLA 4. ASIGNACIÓN A LAS CC.AA EN CONFERENCIAS SECTORIALES Y EN CONVENIOS O CONCESIONES
(A 31 DE DICIEMBRE DE 2021), EN MILLONES DE EUROS**

	Conferencias sectoriales	%	Convenios o concesiones	%	Total	%
Andalucía	1.611,4	18,3%	304,2	13,1%	1.915,5	17,2%
Aragón	323,2	3,7%	88,1	3,8%	411,3	3,7%
Asturias	207,7	2,3%	91,3	3,9%	299,1	2,7%
Baleares	256,8	2,9%	54,6	2,3%	311,4	2,8%
Canarias	470,8	5,3%	87,7	3,8%	558,5	5,0%
Cantabria	137,5	1,6%	33,9	1,5%	171,4	1,5%
Castilla-La Mancha	491,5	5,6%	110,1	4,7%	601,6	5,4%
Castilla y León	566,2	6,4%	175,9	7,6%	742,1	6,6%
Cataluña	1.231,1	13,9%	347,6	15,0%	1.578,6	14,2%
Ceuta	12,8	0,1%	6,9	0,3%	19,5	0,2%
Extremadura	323,9	3,7%	111,2	4,8%	435,1	3,9%
Galicia	514,7	5,8%	166,7	7,2%	681,5	6,1%
La Rioja	91,1	1,0%	20,5	0,9%	111,6	1,0%
Madrid	939,4	10,6%	273,9	11,8%	1.213,3	10,9%
Melilla	12,8	0,2%	4,7	0,2%	17,7	0,1%
Murcia	278,9	3,2%	60,5	2,6%	339,4	3,0%
Navarra	151,6	1,7%	55,8	2,4%	207,3	1,9%
País Vasco	361,5	4,1%	119,7	5,2%	481,2	4,3%
Valencia	848,1	9,6%	206,8	8,9%	1.055,0	9,5%
Pendiente de asignación*	0	–	95,2	–	95,2	–
Total	8.831,0	100,0%	2.415,3	100,0%	11.246,3	100,0%

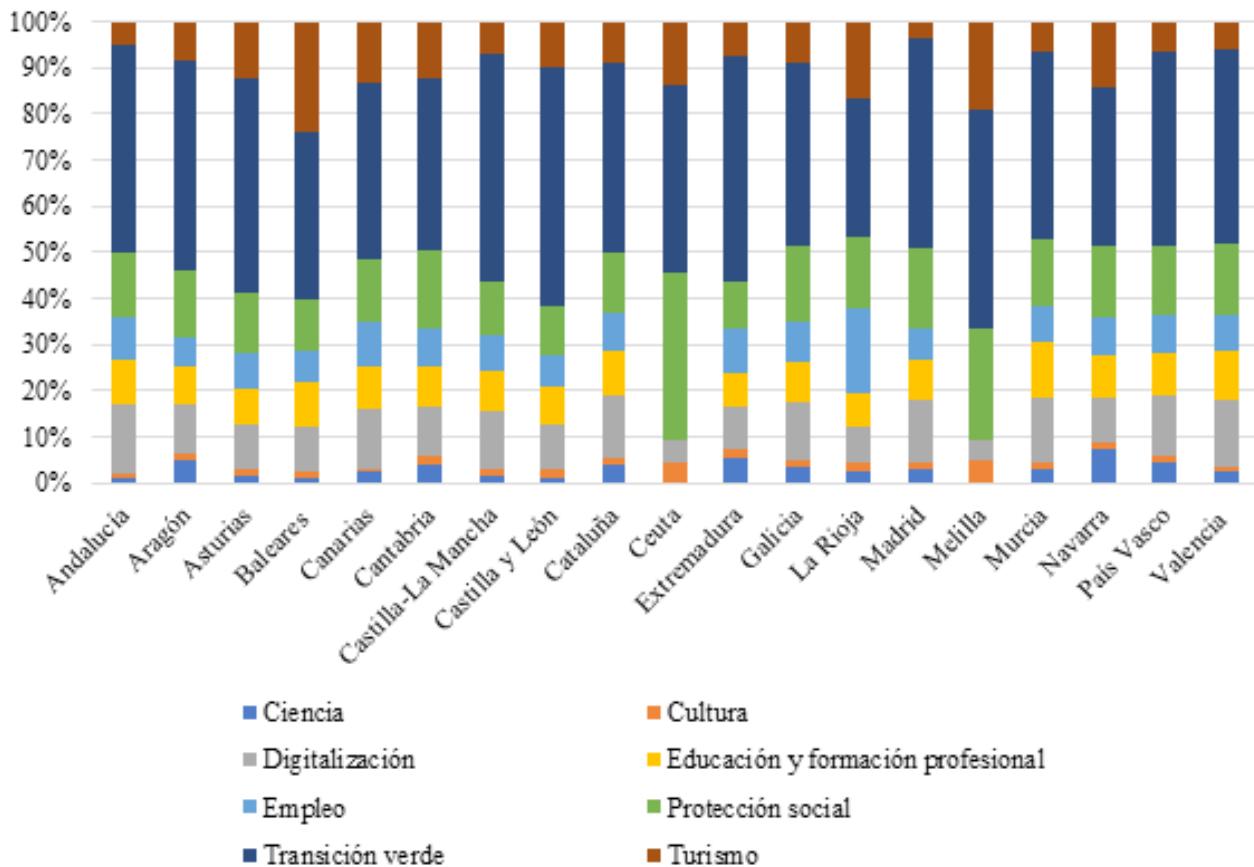
* Financiación destinada a CCAA donde aún no se había producido la distribución regional. Consignada en el Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a organismos públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el despliegue de las tecnologías 5G avanzado y 6G.

Fuente: Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan>.

En el desarrollo del funcionamiento del PRTR (Gobierno de España, 2022b, pp. 26-27), se aprecia que la asignación del MRR a las CC.AA sigue siendo en su mayor parte a través de las conferencias sectoriales (el 97 % de lo asignado en abril de 2022), y, en una pequeña proporción, mediante reales decretos de concesión directa (3%). En este caso, creemos importante destacar que se incluyen también proyectos piloto dirigidos tanto a las CC.AA como a las CC.LL. Estos proyectos piloto abordan temas como el *empleo* (9 millones de euros distribuidos sobre la base de la diversificación sectorial); *los itinerarios de inclusión* (88 millones de euros para el objetivo de promover la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, mejorando la tasa de acceso al ingreso mínimo vital y aumentando su eficacia); *la economía de los cuidados* (318 millones de euros que se han distribuido teniendo en cuenta criterios consensuados como población, superficie, población dependiente, dispersión, grandes urbes e insularidad); y *la agenda urbana* (20 millones de euros, destinados fundamentalmente al Plan de rehabilitación y regeneración urbana en el marco de la Agenda urbana española).

Por políticas públicas o áreas de inversión, en el Gráfico 1 se observa que se va ampliando el abanico de las que reciben más fondos. Aunque continúa sobresaliendo la *transición verde* (diciembre de 2021), le siguen ya, pero todavía a distancia, *la protección social* (con la excepción de Ceuta), y *la digitalización* (abril de 2022).

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS CC.AA POR POLÍTICAS PÚBLICAS (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir del Gobierno de España (2022b).

En consecuencia, en función de lo expuesto en este epígrafe y los anteriores, las CC.AA participan en el *diseño y elaboración del PRTR*, intervienen en la *gestión* de las inversiones provenientes del NGEU –tratando de aplicar la distribución temática de las mismas que mejor se adapte a las necesidades concretas de cada territorio y sin olvidar los objetivos marcados en el PRTR–. Y, por último, están llevando a cabo la *ejecución* de dichos fondos –con no pocos obstáculos, como expondremos a continuación–.

3. EJECUCIÓN DEL PRTR Y ALGUNOS RETOS TRAS SU PUESTA EN MARCHA

3.1. Un avance del grado de ejecución

Desde el punto de vista del avance en la ejecución del PRTR y, por tanto, de los desembolsos llevados a cabo, España recibió en julio de 2021 el visto bueno final del Ecofin, lo que facilitó –tras una prefinanciación de 9.000 millones durante el mes de agosto para comenzar a andar, y algunas trabas iniciales (Sérvulo y Gutiérrez, 2021)– que obtuviera el 27 de diciembre de 2021 un primer pago definitivo de 10.000 millones de euros²³. El segundo desembolso, de 12.000 millones, ya ha sido respaldado por la Comisión Europea –27 de junio de 2022– tras considerar que se han cumplido los 40 hitos y objetivos correspondientes a esta fase²⁴. Por otra parte, aunque la ejecución de las inversiones previstas en el Plan se extienda hasta 2026, un 70% del MRR debe estar comprometido en el período 2021-2023, de ahí que quede poco tiempo –pese al anuncio de este segundo desembolso– y bastante incertidumbre sobre la realización de unos compromisos de tal magnitud.

En este sentido, es interesante mencionar que la Comisión Europea ha recopilado los desembolsos correspondientes al MRR por Estado miembro; y, en febrero de 2022, salvo los 10.000 millones recibidos por España, todas las demás cuantías se correspondían con anticipos²⁵. Anticipos que se conceden a petición de los Estados Miembros y se pagan tras la aprobación de los Planes de Recuperación y Resiliencia, sin superar el 13% de la asignación total para el Estado correspondiente. Las peticiones posteriores están condicionadas a la evaluación positiva por parte de la Comisión del cumplimiento de hitos y objetivos. En el caso de Chipre, Grecia, Italia y Portugal, además de la subvención, se han solicitado préstamos en 2022, y Rumanía lo ha hecho también en enero de este mismo año²⁶.

Si nos centramos en la evolución del grado de ejecución del PRTR en España, en el Gráfico 2 aparecen recogidas las distintas fases de ejecución durante 2021 y 2022. Cronológicamente, estas son: *autorizaciones de gasto* –vinculadas a la publicación de las convocatorias²⁷–, *compromisos* –adquiridos con la aprobación de los adjudicatarios–, y *obligaciones reconocidas*, que tienen lugar una vez que los adjudicatarios han presentado toda la documentación necesaria para la percepción de los fondos. Hacemos esta diferenciación porque *el grado de ejecución se suele medir en términos de obligaciones reconocidas*, luego puede ocurrir que no haya finalizado la ejecución de un crédito presupuestario, pero sí se haya iniciado y nos encontremos en alguna fase previa de este proceso. Es decir, como se observa en el gráfico 2, puede que haya más ejecución en marcha, de la que corresponde específicamente a las obligaciones reconocidas. Así, a final de diciembre de 2021, las autorizaciones de gasto realizadas se situaban en 22.128 millones de euros, los compromisos ligeramente por debajo, y las obligaciones contraídas (lo que se considera de facto «gasto ejecutado») en torno a los 20.000 millones. De la misma manera, a finales de mayo de 2022, el total de gasto autorizado asciende a unos 11.750 millones de euros, pero las obligaciones contraídas no llegan a los 5.000 millones (y esto, independientemente de cuando se realice el pago). Por áreas de inversión, esta ejecución corresponde, en parte, al gasto destinado a determinadas políticas públicas, tal y como se ha indicado en el epígrafe 2.2.

Otra característica distintiva del PRTR, en relación con los procedimientos de ejecución del gasto, es que estos se han flexibilizado para facilitar la transferencia entre programas, e incluir gastos no ejecutados en un ejercicio en años posteriores, en función de las necesidades que vaya demandando el propio despliegue del Plan.

²³ Por el cumplimiento de los 52 primeros hitos –la mayoría relacionados con la aprobación de reformas o proyectos de inversión–.

²⁴ La cuantía del MRR asignada a España (casi 70.000 millones) se desembolsará en ocho tramos entre 2021 y 2026.

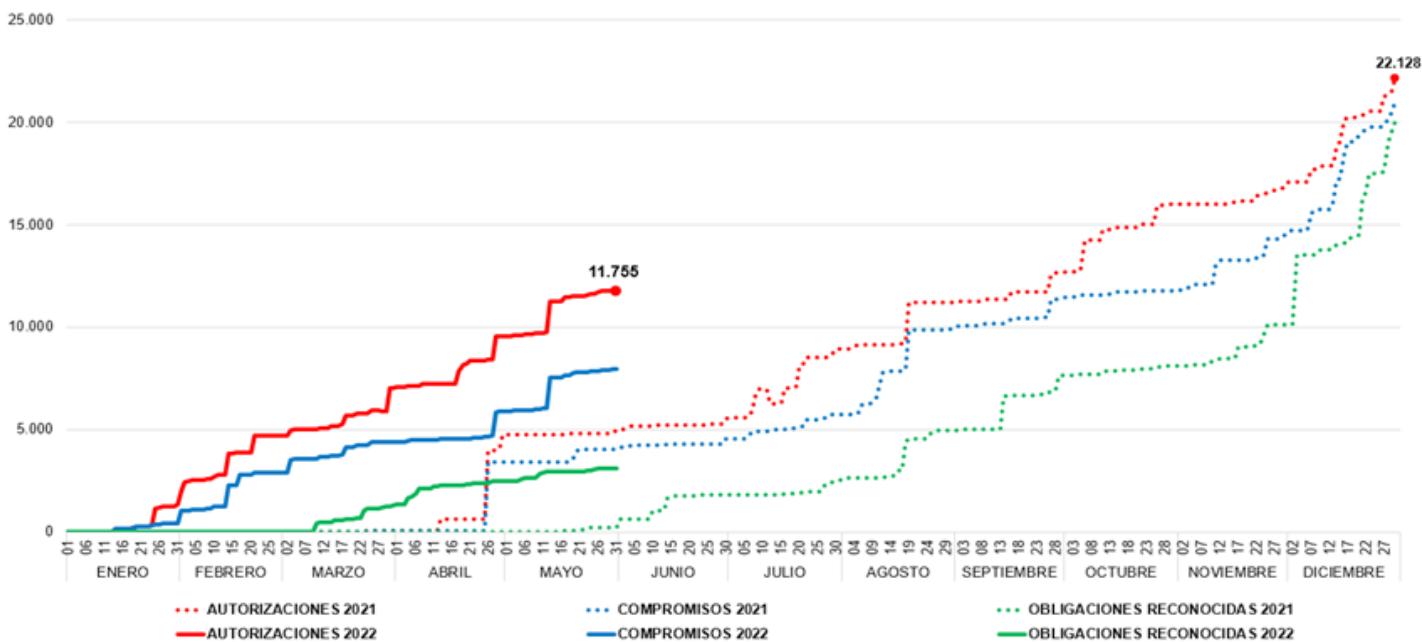
²⁵ Hecho que, en un principio, ponía de manifiesto la rápida respuesta relativa a la aprobación del NGEU por parte de España, elaborando su Plan de Recuperación; pero que, más tarde, a finales de 2021, ha suscitado cierta inquietud en la Comisión –en la misma línea que en el Banco de España o la AIREF– por «los riesgos económicos en los que podría incurrir la economía española debido a la velocidad y el impacto de la aplicación del PRTR» (Vaquero y Cadaval, 2022, p. 243).

²⁶ European Commission. Recovery and Resilience Scoreboard. Consultado en febrero 2022. <https://bit.ly/35352as>

²⁷ En este sentido, a enero de 2022, por ejemplo, se habían lanzado convocatorias cuyas ayudas se referían a los componentes C3 (transformación ambiental y digital del sector pesquero y agroalimentario), C13 (impulso a la pyme) y C17 (reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), por parte de la Administración General del Estado. Y en lo correspondiente a las CC.AA, centradas en los componentes C1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos), C2 (Plan de rehabilitación y regeneración urbana), C7 (Despliegue e integración de energías renovables) y C23 (nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo), entre otras (CEOE, 2022, p. 14).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRTR, 2021-2022 (MILLONES DE EUROS)

**Evolución de la ejecución del PRTR
ESTADO 2021-2022**
(millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos (2022). En Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia <https://bit.ly/3bSEGLy>.

En el segundo semestre de 2022, el Gobierno prevé realizar convocatorias vinculadas, entre otras cuestiones, a la digitalización de pequeñas empresas, microempresas y autónomos; inversiones en equipos de alta tecnología para hospitales; ayudas para la mejora de la competitividad, sostenibilidad y trazabilidad de la industria agroalimentaria y de la seguridad alimentaria; subvenciones para el fomento de la economía circular en el ámbito de la empresa; e inversiones en cercanías y red de ferrocarril. A estas hay que sumar las convocatorias y licitaciones, tanto de programas generales a nivel nacional como de los PERTES. Las primeras, gestionadas por el Estado, se agrupan en ocho planes complementarios: biotecnología aplicada a la salud, ciencias marinas, comunicación cuántica, energía e hidrógeno renovable, agroalimentación, astrofísica y física de altas energías, biodiversidad, y materiales avanzados. Y en el caso de los PERTES (véase Figura 2 en anexo), con una asignación de más de 30.000 millones de euros, incorporan un conjunto de proyectos transnacionales, que incluyen una creciente colaboración con Portugal en los ámbitos de transición energética, digitalización e industria aeroespacial; además de apuntar a un potencial transformador de la economía a tener en cuenta, a medida que se vayan consolidando.

Mientras tanto, el desarrollo del PRTR continúa, y al mismo tiempo que se va ejecutando parte del gasto, la asignación de fondos del NGEU a las CC.AA también prosigue. Así, los datos disponibles, a junio de 2022, muestran este reparto, distinguiendo entre los provenientes del PRTR (MRR) y los que corresponden a la iniciativa REACT-UE. En la Tabla 5 se puede apreciar que, a principios de junio de 2022, 15.581,5 millones del MRR han ido ya a parar a las administraciones regionales, así como los 10.000 millones del REACT²⁸. Los fondos procedentes de esta iniciativa, incluyendo el tramo gestionado por la administración estatal, 12.436 millones de euros en total, están suponiendo en los dos primeros años, 2021 y 2022, un importante apoyo para la financiación de la compra de vacunas, así como del gasto adicional de las CC.AA en el ámbito sanitario, educativo y de apoyo a las empresas. Una asignación en conjunto de más de 25.000 millones de euros a mediados de 2022.

²⁸ Nótese que algunos de sus porcentajes de distribución presentan ligeros ajustes desde 2020 (Tabla 1), como es el caso del País Vasco o Navarra, al ir materializándose.

3.2. Algunos retos tras su puesta en práctica

Desde mediados de junio de 2021, fecha en la que se aprobó el PRTR para España, se han ido encontrando algunos obstáculos que han dificultado su implementación y desarrollo. Puesto que se prevé que se reciban fondos europeos vinculados al NGEU hasta 2026, y el PRTR actual abarca el período 2021-2023, se recogen, a continuación, algunos retos a afrontar en un futuro cercano para tratar de mejorar su desempeño, y, en última instancia, contribuir a una mayor y mejor consecución de los principales objetivos de este Plan.

Desde un punto de vista global, el principal reto quizás radique en la oportunidad que ofrece la UE: gestionar un volumen de fondos sin precedentes –más allá de los relativos a la política de cohesión de la UE– en un momento de crisis e incertidumbres, y, ejecutarlo, bajo determinadas condiciones –cumplimiento de hitos y objetivos del MRR–, en tiempo récord.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS A CC.AA – HASTA 02-06-2022 (EUROS)

CC.AA	Plan de Recuperación	%	REACT-EU	%	TOTAL	%
Andalucía	2.546,9	16,4 %	1.881,0	18,8 %	4.427,9	18,8 %
Aragón	542,9	3,5 %	267,0	2,7 %	809,9	2,7 %
Asturias	367,9	2,4 %	196,0	2,0 %	563,9	2,0 %
Baleares	676,1	4,4 %	299,0	3,0 %	975,1	3,0 %
Canarias	1.081,3	7,0 %	630,0	6,3 %	1.711,3	6,3 %
Cantabria	231,1	1,5 %	96,0	1,0 %	327,1	1,0 %
Castilla-La Mancha	768,9	5,0 %	406,0	4,0 %	1.174,9	4,0 %
Castilla y León	983,4	6,3 %	416,0	4,2 %	1.399,4	4,2 %
Cataluña	2.180,3	14,1 %	1.706,0	17,1 %	3.886,3	17,1 %
Ceuta	29,1	0,2 %	24,0	0,2 %	53,1	0,2 %
Extremadura	519,1	3,3 %	217,0	2,2 %	736,1	2,2 %
Galicia	907,3	5,9 %	409,0	4,1 %	1.316,3	4,1 %
La Rioja	167,0	1,1 %	112,0	1,1 %	279,0	1,1 %
Madrid	1.652,6	10,7 %	1.129,0	11,3 %	2.781,6	11,3 %
Melilla	27,0	0,2 %	178,0	1,8 %	205,0	1,8 %
Murcia	433,7	2,8 %	228,0	2,3 %	661,7	2,3 %
Navarra	295,9	1,9 %	162,0	1,6 %	457,9	1,6 %
País Vasco	649,7	4,2 %	390,0	3,9 %	1.039,7	3,9 %
Valencia	1.426,1	9,2 %	1.254,0	12,5 %	2.680,1	12,5 %
Pendiente de asignación*	95,2	–	0	0,0 %	95,2	0,0 %
Total	15.581,5	100,0 %	10.000	100,0 %	25.581,5	100,0 %

* Pendiente de asignación: financiación destinada a CCAA donde aún no se ha producido la distribución regional. Consignada en el Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a organismos públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el despliegue de las tecnologías 5G avanzado y 6G.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Secretaría de Estado Presupuestos y Gastos (2022). En Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia <https://bit.ly/3bSEGLy>.

Con respecto a la gestión del fondo de recuperación NGEU, y en concreto, del MRR, la aprobación del sistema de gestión del PRTR en septiembre de 2021, supuso una agilización, frente a la parálisis inicial, en

el despliegue del mismo. No obstante, todavía parece necesario simplificar más los mecanismos de gestión y seguimiento, así como la asignación de fondos a las CC.AA. En este sentido, el Ejecutivo tuvo que solicitar a los gobiernos regionales la priorización de líneas de actuación en unos pocos proyectos –no más de tres– ante la imposibilidad de abordar todos los que llegaban al Ministerio de Hacienda y Función Pública por parte de estas. Pero, quizás, resultaría conveniente que más allá de esa priorización, hubiera una estrategia ordenada y coordinada de líneas temáticas y proyectos que redundaran en la recuperación del conjunto del país.

También, en relación con el acceso a los fondos, hay margen de mejora en el diseño de las convocatorias –si no se adaptan a la realidad socioeconómica de cada región, no cumplirán con su cometido y es posible que este hecho tenga implicaciones concretas, a corto plazo, como la deslocalización de inversiones (De la Fuente, 2022), y en términos generales, a más largo plazo, en la cohesión territorial–. Existe margen, además, en la celeridad de los procedimientos de solicitud de ayuda, y en la publicación actualizada de dichos procedimientos –aunque a lo largo del 2022 se ha realizado un importante esfuerzo en esta línea, a través de la página web del Plan–.

En cuanto a la ejecución, hay que tener en cuenta varias cuestiones: en primer lugar, que el hecho de que participen no solo diferentes niveles de administración pública, sino también el sector privado, supone una ralentización de la misma. El complejo entramado de gobernanza inclusiva que caracteriza este Plan, posee indudables ventajas, pero también costes en términos de tiempo. Quizás, un sistema de información digitalizada compartida entre todos los agentes implicados, al menos, entre las administraciones públicas, donde se incluyan todas las fases del proceso de ejecución (autorización, compromisos y obligaciones reconocidas), aportaría transparencia y seguramente rapidez, como apuntan desde las propias administraciones los técnicos expertos en la gestión y ejecución de las ayudas estructurales europeas. En segundo lugar, según la AIREF (2021), y distintas voces autorizadas en foros especializados, esta rapidez en la ejecución, que apremia desde la gestación del Plan, puede que no sea tan importante si seleccionamos los proyectos equivocados. Es decir, resulta necesario, por tanto –teniendo en cuenta el carácter finalista del MRR– elegir proyectos de calidad que sumen y contribuyan a los grandes proyectos tratores y transformadores, con carácter estructural, de la economía española.

También resultaría interesante, una vez superado el retraso en la ejecución de los PERTES, revisar la posibilidad de que incrementen su potencial, pese a su presupuesto moderado; e, incluso, que las CC.AA puedan plantearse, dentro de un marco coherente y consensuado, poner en marcha alguno *ad hoc*, a partir del rodaje de los actuales.

Pero quizás, desde el punto de vista de la ejecución de los fondos del PRTR, la cuestión más relevante, en última instancia, es si España y sus territorios son capaces de absorber lo asignado. La experiencia más reciente en la aplicación de los fondos de la política de cohesión de la UE, puede generar en principio algunas dudas y cierta preocupación, en función de los datos y estudios que se manejan. En este sentido, a finales de diciembre de 2021, pero sin terminar el año, del importe total asignado a España en el MFP 2014-2020, se había ejecutado solo el 42 %, frente a la media comunitaria del 57 %. Sin embargo, si indagamos un poco deberíamos tener presente que: este porcentaje corresponde únicamente a obligaciones reconocidas; el momento de finalización del mismo coincidió con la elaboración y puesta en marcha del Plan de Recuperación –donde España se adelantó a otros países de la Unión, dejando más apartado el MFP–; el período de ejecución de este marco se prolongó hasta 2025 –más allá de 2023, año en el que se cumpliría la «regla n+3»–; y, además, en España tradicionalmente la mayor ejecución de esta política se viene produciendo al final del período. Por otra parte, tampoco se puede olvidar, en el caso español, el contexto políticamente inestable de los años previos a la irrupción de la pandemia, ni el presupuestario –durante unos años no se aprobaron los presupuestos, debido a lo cual, hubo un retraso no tanto en la ejecución de proyectos de inversión, sino en su aprobación (Carrión, 2020)–. Luego, a nuestro juicio, estaría bien no adelantarse a extraer conclusiones precipitadas, aunque sin duda haya que abordar esta posible dificultad, y sea un reto hacerlo, para conseguir el impacto deseado de los fondos o instrumentos del NGEU (Banco de España, 2021).

Por último, con respecto a la importancia contrastada de la capacidad administrativa (personal suficiente y cualificado, organización, coordinación, o contacto con los beneficiarios) en el buen desempeño de la política de cohesión, la Comisión Europea (2021) ha publicado una hoja de ruta con medidas y herramientas prácticas para reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros y sus regiones. De esta hoja de ruta tendrá que tomar nota España, sin duda, tanto para la gestión y ejecución de las ayudas de cohesión del MFP actual, y del siguiente, 2021-2027, como especialmente para la ejecución del PRTR –que es el que nos ocupa–. Y esto, perfeccionando dicha capacidad administrativa y, su nada desdeñable, puesta en práctica.

CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 puso a prueba las economías mundiales, incluidas las de la UE y España. La recuperación –o el inicio de la misma– hubiese sido más difícil y tardía sin el establecimiento de un marco jurídico, financiero y presupuestario, en tan breve período de tiempo, en el ámbito de la UE. A esto se suma, en el caso español, la aplicación de un modelo de gobernanza inclusiva que abarca tanto a las CC.AA –y sus dos Ciudades Autónomas–, como a las CC.LL.

Los fondos facilitados por la UE a través del NGEU, complementan los recursos nacionales movilizados por los distintos niveles de gobierno, y suponen una enorme ayuda para España no solo por su cuantía, sino por sus objetivos, que van más allá de contribuir a la senda de recuperación económica anterior a la pandemia. Estos fondos europeos –que necesitan un cauce para desplegarse, el Plan de Recuperación–, junto con las inversiones y reformas estructurales que se entroncan en los treinta componentes y sus diez políticas palanca, además del tipo de gobernanza y el sistema de gestión, seguimiento y control, conforman las claves que, a nuestro juicio, definen el PRTR diseñado para España. Sin embargo, este Plan presenta cuestiones que, o han creado cierta discusión inicial, propia de su magnitud e incertidumbre asociada –como se ha expuesto en el epígrafe 2, en relación con el papel de las CC.AA en dicho Plan–, o bien resultan complejas a la hora de ser abordadas –recogidas de manera conjunta, sobre todo, en el epígrafe 3–.

A modo de resumen, la gestión de los fondos vinculados al NGEU, no está siendo una tarea sencilla, principalmente por la importante cuantía asignada, las condiciones exigidas, los reducidos plazos de ejecución y la lentitud administrativa. De ahí que, su desarrollo y el buen desempeño con el que se lleve a cabo, sorteando obstáculos y convirtiéndolos en retos, suponga un buen aprendizaje para el futuro. Pero, también, y, por otra parte, nos conducen a reflexionar, en clave de política regional, sobre las consecuencias de la implementación de este Plan en la cohesión territorial. Y esto, porque se sacará a la luz la calidad de gobierno –en sus diferentes niveles–, la asimetría en las instituciones y la capacidad administrativa de las diferentes regiones, y, en fin, el potencial desarrollo divergente, por diferentes razones, de territorios con puntos de partida distintos.

Atendiendo al papel de las administraciones regionales, estas participan en la gestión y ejecución de las ayudas del PRTR en el período 2021-2023, apreciándose una co-gobernanza más desarrollada y ajustada que a principios de año (no olvidemos que el PRTR es un proyecto «en curso», que se va concretando a lo largo de su evolución). Pero, todavía se necesita un mayor esfuerzo de comunicación transparente, especialmente en procedimientos y convocatorias –como se ha expuesto en el epígrafe anterior–, para que la maquinaria esté más engrasada y puedan asumir un mayor protagonismo, desarrollando proyectos acordes a las características de cada territorio, y participando más ágilmente en la ejecución.

Por último, no hay que olvidar que el MRR tiene una función finalista y que todas las reformas e inversiones que se realicen, sea cual la administración que las gestione y/o ejecute, deben contribuir al cumplimiento de los hitos y objetivos ya preestablecidos e incluidos en este Plan. Plan que, además –como decíamos en la introducción de este artículo– tiene como objetivo último impulsar la convergencia, la resiliencia y las transformaciones necesarias para modernizar la economía.

ANEXO

TABLA 3. CONFERENCIAS Y CONSEJOS TERRITORIALES SOBRE EL PLAN DE RECUPERACIÓN, 2021

Conferencia sectorial	Convocatorias donde se ha tratado el Plan	Reparto de financiación M€
Conferencia sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	3	–
Conferencia sectorial de Reto Demográfico	3	–
Conferencia sectorial de Energía	5	–
Conferencia sectorial de Medio Ambiente	7	1.314,2
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	2	1.631,0
Conferencia sectorial de Educación	2	1.616,9

Conferencia sectorial	Convocatorias donde se ha tratado el Plan	Reparto de financiación M€
Conferencia Sectorial del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo	3	87,7
Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios	2	–
Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	3	345
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia	6	730,8
Conferencia Sectorial de Justicia	4	83,9
Conferencia Sectorial de Empleo y Relaciones laborales	3	687,7
Conferencia Sectorial de Igualdad	1	19,8
Conferencia Sectorial de Cultura	1	50,1
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	2	418,9
Conferencia nacional de Turismo	2	615
Conferencia sectorial de Comercio	1	–
Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	2	–
Conferencia Sectorial de Administración pública	2	118,2
Conferencia Sectorial de Deportes	1	49
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	2	115,4
Conferencia Nacional de Transportes	2	947,5
TOTAL	59	8.831,1

Fuente: Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan> [consultado en febrero 2022].

FIGURA 2. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA (PERTE)

- PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (VEC) (13 julio 2021). Incluye cuatro medidas con una financiación total de 4.160 millones de euros.
- PERTE para la salud de vanguardia (30 noviembre 2021). 150 millones de euros distribuidos en seis planes y medidas.
- PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA) (14 diciembre 2021). Un total de 654 millones de euros distribuidos en seis iniciativas.
- PERTE Agroalimentario (8 febrero 2022). Cuatro iniciativas con un total de 93 millones de euros.
- PERTE Nueva economía de la lengua (1 marzo 2022). Un presupuesto de 1.100 millones de euros de inversión pública, con el objetivo de movilizar otros 1.000 millones de inversión privada, a través de 14 proyectos tractores.
- PERTE Economía circular (8 marzo 2022). 492 millones de euros en el marco de la Estrategia Española de Economía Circular – España Circular 2030, aprobada en junio de 2020. Comparte sinergias con otros PERTE como el de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA), el Agroalimentario y el dedicado al desarrollo del Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC).
- PERTE para la industria naval (15 marzo 2022). Está prevista una inversión total de 1.460 millones de euros, con una contribución pública de 310 millones de euros y 1.150 millones de inversión privada.
- PERTE Aeroespacial (22 marzo 2022) con un tal de 147 millones de euros.
- PERTE de digitalización del ciclo del agua (22 marzo 2022). Se han previsto 400 millones de euros para financiar el proyecto, que se ejecutará a través de la convocatoria de subvenciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y gestionarán los gobiernos regionales. La inversión total hasta 2026 rondará los 3.000 millones.
- PERTE de microelectrónica y semiconductores (24 mayo 2022). Estará dotado de 12.250 millones de euros de inversión pública.
- PERTE de economía social y de los cuidados (31 mayo 2022), dotado con más de 800 millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan> [consultado en junio de 2022].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2021, abril). *Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation*. IEHPA. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/FONDOS-ANDALUC%C3%8DA/Presentacion-CH-seminario-IEHPA.pdf>
- Banco de España (2021). *Informe Anual 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/21/Fich/InfAnual_2021.pdf
- Cantalapiedra, C. y Domínguez, A. (2021). El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022. *Cuadernos de Información Económica*, 285, 45-52. <https://www.funcas.es/articulos/el-desempeno-reciente-de-espana-en-la-implementacion-de-los-fondos-de-recuperacion-y-expectativas-para-2022/>
- Carrión, M. (2020, noviembre). *What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan*. FUNCAS. <https://www.funcas.es/articulos/what-the-absorption-of-structural-funds-says-about-the-eu-recovery-plan/>
- CEOE (2022). *Informe de seguimiento de los fondos Next Generation EU en España. Primer informe – Enero 2022*. <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/economia/informe-de-seguimiento-de-los-fondos-next-generation-eu-en-espana-primer>
- Comité Europeo de las Regiones (2021, 20 de enero). *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE*. COR-2021-00131-00-00-TCD-TRA. Disponible en <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?pdf=true&doc=COR-2021-00131-00-00-TCD-TRA-ES.docx>
- Comisión Europea (2021). *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
- De la Fuente, A. (coord.), Arruñada, B., García Díaz, M. A., Jansen, M., Rodríguez, D., Sánchez, A. R. (2022). *Seguimiento de la crisis del coronavirus y del Plan de Recuperación* [Boletín Covid, n.º 14, Estudios sobre la Economía Española, 2022/02]. FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-02.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio
- Delgado, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 2(50), 5-12. <https://doi.org/10.38191/iir-jorr.21.009>
- Fernández, R. y Murillo, E. (2020). Las políticas de desarrollo regional en España. En L. Ayala y J. Ruiz-Huerta (coord.), *4.º Informe sobre la desigualdad en España. Una perspectiva territorial*. Fundación Alternativas. <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/capitulo-4-las-politicas-de-desarrollo-regional-en-espana>
- Gobierno de España (2021a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- Gobierno de España (2021b). *Informe de ejecución del Plan de recuperación*. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/informe-de-ejecucion-del-plan>
- Gobierno de España (2022a). *Avances en la ejecución del Plan de Recuperación* [Presentación Comisión mixta. 10 de febrero de 2022]. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-02/10022022_Presentacion_balance_PRTR_febrero-2022.pdf
- Gobierno de España (2022b, abril). *II Informe de situación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-04/28042022_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion.pdf
- Ministerio de Hacienda (2022, 15 de octubre). *Plan presupuestario de 2022*. Reino de España. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2022/Plan-Presupuestario-2022-ES.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020, 28 de diciembre). *Hacienda comunica a las CC.AA el reparto de los 10.000 millones de la iniciativa REACT-UE para reactivar la economía* [Nota de prensa]. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021a, 21 de enero). *La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [Nota de prensa]. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/21-01-21%20NP%20Conferencia%20Sectorial%20Plan%20Recuperacion.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021b, 2 de agosto). *Las comunidades autónomas ya tienen asignados más de 7.250 millones de los fondos UE para la transición ecológica, la vivienda o la educación. Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [Nota de prensa]. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/020821-sectorial-plan-recuperacion.aspx>
- Ministerio de Política Territorial (2022). *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Consultado el 10 de enero de 2022. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/REGLAMENTO-INTERNO-CSPTTR-aprobado-2021.pdf.pdf

- Murillo, E. (2021, 11 de marzo): Las CC.AA y los fondos europeos para la recuperación. En *Seminario Los Fondos europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa*. Fundación Manuel Giménez Abad y Real Instituto Elcano.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 234, sec. I, de 30 de septiembre de 2021, 119830-119879). <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1030>
- 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 (2021). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 234, de 30 de septiembre de 2021), 119880-119892, <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/29/hfp1031>
- Real Decreto 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 (2020). *Boletín Oficial del Estado* (n.º 341, sec. I, de 31 de diciembre de 2020, 126733-126793). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>
- Sérvulo González, J. y Gutiérrez H. (2021, 13 de diciembre). España acelera con los fondos de recuperación de la UE tras superar las trabas iniciales. *El País*. Consultado el 20 de diciembre de 2021. <https://elpais.com/economia/2021-12-13/espana-acelera-con-los-fondos-de-recuperacion-de-la-ue-tras-superar-las-trabas-iniciales.html#:~:text=Espa%C3%B1a%20ha%20recibido%20dos%20buenas,Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%20Resiliencia>
- Steinberg, F. (2021, 11 de marzo). *Oportunidades y retos de los fondos europeos para la recuperación en España. Seminario Los Fondos europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa*. Fundación Manuel Giménez Abad y Real Instituto Elcano.
- Vaquero, A. y Cadaval, M. (2021). ¿Qué podemos esperar de los fondos europeos? *Revista de Administración & Ciudadanía (A&C)*, 16(2), 225-244. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>