

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

En el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 la Unión Europea puso en marcha en 2020 el programa Next Generation EU con el objetivo de impulsar una recuperación económica sostenible, uniforme, inclusiva y justa para todos los Estados miembros. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es uno de los instrumentos financieros desarrollados en el marco del Next Generation EU y constituye el núcleo del Fondo de Recuperación. El Mecanismo cuenta con 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 se destinarán a préstamos y 312.500 se constituirán como transferencias no reembolsables.

Para recibir apoyo financiero en el marco del MRR, los Estados miembros de la Unión Europea prepararon planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se establecía un programa de inversiones y reformas para los años 2020 a 2026 (concentrando las inversiones en el período 2021-2023 para lograr una rápida reactivación de la economía), destinadas a impulsar la transición verde y digital, incrementar la productividad del tejido productivo, modernizar el conjunto de las administraciones, y, en última instancia, alcanzar el crecimiento de la economía, para poder crear empleos de calidad en todo el Estado y disminuir las brechas sociales y de género existentes.



El 13 de julio de 2021, las instituciones europeas aprobaron el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. En concreto, España podrá recibir en esta primera fase hasta 140.000 millones de euros para reformas e inversiones entre 2021 y 2026. Esta cantidad incluye casi 70.000 millones para transferencias no reembolsables, pudiendo, además, acceder a más de 70.000 millones de euros en préstamos.

Este Plan contempla un ambicioso y coherente programa de 110 proyectos de inversión y 102 reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país, a realizar en su práctica totalidad entre 2021 y 2023. Para cada uno de los proyectos de inversión y reformas se establece un conjunto de hitos y objetivos cuyo cumplimiento en tiempo y forma es condición necesaria para el desembolso de los fondos asignados.

El Plan se estructura en torno a cuatro ejes transversales que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía y que están plenamente alineados con las agendas estratégicas de la UE, la Agenda 2030 y los [Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas](#):

- **LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA.**
- **LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.**
- **LA IGUALDAD DE GÉNERO.**
- **LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL.**

Estos ejes guiarán todo el proceso de recuperación, inspirando las reformas estructurales y las inversiones que se pongan en marcha, con el objetivo último de recuperar el crecimiento, fomentar la creación de empresas y acelerar la generación de empleo.

ASIMISMO, EL PLAN SE ESTRUCTURA EN TORNO A DIEZ POLÍTICAS PALANCA:

1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
3. Transición energética justa e inclusiva.
4. Una administración para el siglo XXI.
5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
6. Pacto por la ciencia y la innovación, y refuerzo de la capacidad del Sistema Nacional de Salud.

7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte.
10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Dentro de estas diez palancas, se recogen treinta componentes, que permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas del Plan.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico concreta sus actividades en 7 políticas palanca (1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8) que se articulan en 12 componentes o líneas de acción que, a su vez, recogen diferentes iniciativas tanto de tipo regulatorio como de inversión, entre las que cabe destacar:

- La agenda rural y urbana, y lucha contra la despoblación, que apuesta por la movilidad sostenible impulsando la electrificación y la renovación de la flota de vehículos y la rehabilitación energética de edificios.
- El desarrollo de infraestructuras y ecosistemas resilientes, que impulsa la transición verde y la protección de la biodiversidad a través de proyectos como el Plan de Conservación y Restauración de Ecosistemas. Además, se trabaja en bosques, prevención de incendios, restauración, gestión de recursos hídricos y adaptación de la costa al cambio climático, la transición hacia una economía circular y la correcta gestión de los residuos.
- La transición energética justa e inclusiva, que fomenta el desarrollo e integración de energías renovables, la adaptación del sistema energético mediante la digitalización de las redes, el almacenamiento y la gestión de la demanda. A su vez, impulsa un sistema energético más flexible y descarbonizado, y el uso de hidrógeno renovable.
- El reto demográfico y la lucha contra la despoblación en áreas rurales, que busca revertir la tendencia de las últimas décadas a través de las mejoras en la eficiencia de la edificación, la depuración del agua y la conectividad digital.

La transición ecológica se configura como referencia indispensable y guía transversal para todas las medidas y actuaciones susceptibles de ser apoyadas con fondos comunitarios. Por tanto, está presente, de forma horizontal, en todos los componentes del Plan.

El Plan refuerza el compromiso de España con la modernización y transformación verde de la economía, priorizando la transición ecológica del sistema productivo.

La intención del Plan es que todos los recursos públicos y privados que se destinen a la recuperación lo hagan de manera respetuosa con los límites del planeta. Esta senda hacia la descarbonización sirve de guía para orientar las inversiones en los próximos años, para un cambio de modelo hacia una economía libre de emisiones.

Cada medida del Plan es objeto de una evaluación específica para determinar su contribución a los objetivos climáticos, concluyéndose que, en conjunto, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha conseguido un 39,7 % superando el objetivo establecido en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (37 %).

En su ejecución, la totalidad de las medidas del Plan (reformas e inversiones) deben cumplir tanto con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (principio DNSH por sus siglas en inglés, *Do No Significant Harm*), como con los requisitos que permitieron reconocer su contribución climática.

El conjunto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no solo cumple escrupulosamente con la legislación ambiental, sino que yendo más allá conforme al principio DNSH, ninguna de las medidas del Plan puede causar daño al medio ambiente, para ninguno de los seis objetivos medioambientales considerados en el [Reglamento \(UE\) 2020/852](#), conocido como Reglamento de Taxonomía. Concretamente, el principio DNSH garantiza que ninguna de las actuaciones del Plan tiene un impacto significativo sobre: la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, la economía circular, la prevención y control de la contaminación y la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

A tal fin, se ha aprobado la creación de una División para el Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental en la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico creada, por Orden TED/1374/2021, de 1 de diciembre.

El Plan también incorpora la cohesión social y territorial como uno de sus cuatro ejes prioritarios. Eje que, junto a la transición ecológica, la transformación digital y la eliminación de la brecha de género, constituyen elementos esenciales para avanzar en la vertebración territorial de España. Por ello, el reto demográfico se aborda de manera transversal en el conjunto de políticas palanca y en sus componentes.

El Plan ha sido objeto de un proceso consultivo amplio, en el que se han definido distintos espacios de consulta, con el fin de recoger las propuestas y opiniones de todos los actores relevantes: los agentes sociales, las comunidades autónomas, las entidades locales, etc. A este respecto, se han publicado nueve manifestaciones de interés en el ámbito de las energías renovables, electrificación de la movilidad, H2 renovable y mejora de la flexibilidad del sistema energético, sobre reto demográfico y la lucha contra la despoblación y sobre el fomento de la economía circular en el ámbito de la empresa.

El carácter transformador del Plan se ha visto reflejado en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). En este sentido los recursos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que se están canalizando a través de los PGE ascienden a 69.528 millones de euros. El Ministerio dispone de 15.339 millones de euros (21,95 % del Plan), de los que 10.756 millones de euros (15,36 %) se destinan a transición energética justa e inclusiva y 4.583 millones de euros (6,59 %) a infraestructuras y ecosistemas resilientes

Así, del total de 26.900 millones de euros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que incluye los PGE para 2022 el Ministerio para la Transición Ecológica y para el Reto Demográfico gestionará 4.378 millones de euros, lo que representa el 16,2 % de lo presupuestado para 2022.

El Reto Demográfico se configura como un eje transversal que impregna el diseño de las distintas inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tal y como se refleja en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico donde se identifican las 130 medidas ordenadas en diez ejes de acción orientados

hacia un amplio conjunto de objetivos que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial.

En el marco de cogobernanza que lleva aparejado el Plan están previstas un gran número de actuaciones que necesitan, para su efectividad, de la colaboración de las comunidades autónomas y también de las entidades locales, siendo en muchas ocasiones estas administraciones las destinatarias de estas, bien al 100 %, bien compartidas con el Ministerio competente, según el ámbito competencial de que se trate. Cabe señalar los más de 1.800 millones de euros distribuidos en 2022 a las comunidades autónomas para actuaciones en infraestructuras y ecosistemas resilientes y los más de 2.890 millones de euros para la transición energética.

En 2021 se pusieron en marcha importantes reformas estructurales clave previstas en el Plan entre las que cabe destacar: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Estrategia Nacional de Autoconsumo, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, la Hoja de Ruta del Hidrógeno o la Estrategia Española de Economía Circular 2030 así como la Hoja de Ruta de la Eólica Marina y las Energías del Mar adoptada el 10 de diciembre de 2021.

En 2022, el impulso reformista ha sido aún mayor con la adopción de reformas tan importantes como la aprobación de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. Además, se ha aprobado un paquete de medidas de economía circular mediante el que se abordan aspectos más concretos relacionados con la gestión de residuos.

Por otro lado, en marzo de 2022 se ha publicado la Hoja de Ruta de Desarrollo del Biogás, que tiene el objeto de identificar los retos y oportunidades para el pleno desarrollo del biogás en España. Asimismo, se ha publicado el real decreto por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables, así como el real decreto de innovación regulatoria en el sector eléctrico, que establece el marco general del banco de pruebas regulatorio para el fomento de la investigación y la innovación en el sector.

Por su parte, en materia de biodiversidad, se han adoptado importantes reformas, tales como el Plan Estratégico del Patrimonio Natu-

ral y de la Biodiversidad a 2030, el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas, la Estrategia de Biodiversidad o Ciencia (2023-2027) o la Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal Español.

En paralelo a la agenda de reformas, se ha iniciado el proceso de ejecución de las inversiones previstas en el Plan. En este sentido, en 2022 el Ministerio ha ejecutado (obligaciones reconocidas) un 99,7 % de las inversiones mediante licitaciones de obras, servicios y suministros o transferencias a administraciones autonómicas, locales e instituciones públicas. Durante 2022 se han puesto en marcha nuevos programas de inversiones y se ha continuado con la ejecución de los programas iniciado en ejercicios anteriores.

Entre las inversiones más destacadas se encuentran las actuaciones para el fomento de la movilidad sostenible, segura y conectada por un importe superior a 1.660 millones de euros y tres líneas de actuación (MOVES III, MOVES singulares II y MOVES flotas); programas de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (DUS 5000, PREE 5000 Y PREE) dotados con un importe superior a 1.300 millones de euros; medidas dirigidas al despliegue e integración de energías renovables (autoconsumo eléctrico y renovables térmicas, comunidades energéticas, energía sostenible en islas) con más de 2.340 millones de euros movilizados; proyectos de adaptación y transformación del sistema energético por importe de 1.065 millones de euros, la potenciación del uso del hidrógeno renovable mediante medidas de apoyo por importe de 474 millones de euros. Finalmente hay que destacar el conjunto de medidas dirigidas específicamente a minimizar el impacto económico y social de la transición a una economía verde y baja en carbono con un presupuesto de 130 millones de euros.

Por otro lado, cabe destacar las actuaciones destinadas a la conservación y restauración de los ecosistemas marinos y terrestres y su diversidad, cuyo importe global superaba los 1.130 millones de euros.

Otras actuaciones importantes son las de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR), las destinadas a la restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundaciones, y la adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las estrategias marinas y de los planes de ordenación del espacio

marítimo con una movilización de recursos superior a 970 millones de euros.

Finalmente, hay que destacar que se han destinado más de 590 millones de euros para la ejecución del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos y que, en el ámbito de la economía circular, en diciembre de 2022 se publicó la convocatoria para la concesión de ayudas al impulso de la economía circular por importe de 192 millones de euros.

Además de estos procesos de inversión, el Ministerio lidera tres Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE): el PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno Verde y Almacenamiento (PERTE ERHA), el de Economía Circular y el de la Digitalización del Ciclo del Agua. También participa en el PERTE liderado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC).

Todo lo comentado anteriormente se trata de la primera fase del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, donde se han venido movilizando los 69.528 millones de euros mencionados anteriormente. Para el año 2023, se prevé la aprobación de la segunda fase del Plan de Recuperación español, permitiendo movilizar más de 94.300 millones de euros adicionales, que se integrarán por 7.700 millones de euros de transferencias adicionales (ayuda financiera no reembolsable) y aproximadamente 84.000 millones de euros en préstamos, a los que se unirán los casi 2.600 millones de euros del nuevo mecanismo REpowerEU.

Esta segunda fase se materializará a través de una adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia canalizándose mediante un refuerzo a los PERTE y la dotación a una serie de fondos, creados algunos expresamente. Junto con las inversiones, las reformas constituyen el otro elemento clave de la adenda y permitirán continuar la transformación de la economía española iniciada en 2020 y profundizar el impacto que ya está teniendo el cumplimiento generalizado de los compromisos adquiridos.

Por último, esta adenda incluye la modificación de un número limitado de hitos y objetivos del Plan de Recuperación por concurrir circunstancias objetivas que impiden su cumplimiento (incremento de costes y rotura de las cadenas de suministro). Estas enmien-

das encuentran su base legal en el artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que prevé que los Estados miembros podrán modificar los hitos y objetivos inicialmente acordados siempre que se demuestre que su cumplimiento no será posible como consecuencia de la existencia de causas objetivas, como por ejemplo, el incremento en los costes a raíz de los últimos desarrollos geopolíticos.

DIVISIÓN PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA MEDIOAMBIENTAL (DNSH)

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), pieza central del instrumento Next Generation EU, está permitiendo implementar reformas e inversiones ambiciosas, todas ellas condicionadas, entre otros aspectos, al cumplimiento del principio de “no causar daño significativo” al medio ambiente y al alcance de los objetivos de contribución en materia medioambiental y climática.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) tiene las competencias en el ámbito de la Administración General del Estado para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en esta materia, desarrollando funciones de supervisión y vigilancia de las actuaciones de la AGE con carácter transversal.

En diciembre de 2021, se creó la División para la Coordinación y Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental (División DNSH), dependiente de la Subsecretaría MITERD. La División DNSH actúa como Centro de Competencias sobre el principio DNSH y sus funciones quedan definidas en la Orden TED/1374/2021 por la que se crea la División:

- La elaboración de guías de aplicación, ejecución y seguimiento.
- La información, coordinación y supervisión de la implementación de las políticas públicas con la finalidad de que sean conformes a la política medioambiental española y a la normativa comunitaria.

- El asesoramiento a los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado (AGE) en el cumplimiento del principio de no causar daño significativo al medio ambiente (DNSH) y en el etiquetado climático.
- La formación del personal del Departamento y del resto de departamentos de la AGE en la elaboración de normativa y en la convocatoria de subvenciones y licitaciones públicas en el ámbito medioambiental.

En el inicio de su andadura, se planteó como prioridad la elaboración de la guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar daño significativo al medio ambiente, para facilitar el cumplimiento de este requisito en las actuaciones del PRTR de todas las Administraciones. Incluye recomendaciones para adecuar tanto el diseño como la ejecución de las actuaciones del PRTR al principio DNSH, con el objetivo de que sirva de orientación a todas las Administraciones implicadas en la ejecución del Plan.

La Guía incluye numerosos ejemplos de actividades elegibles, de contribución sustancial a los objetivos climáticos y medioambientales y de acciones a desestimar directamente, así como indicaciones para justificar la adecuación al cumplimiento del principio DNSH. Entre otros recursos, ofrece un catálogo de buenas prácticas recomendadas para el diseño y elaboración de los instrumentos de ejecución del Plan, cláusulas tipo, un modelo de autoevaluación según la normativa europea y un modelo de declaración responsable que pueden utilizar las Administraciones interesadas en relación con las actuaciones del PRTR, así como actuaciones cofinanciadas por otros fondos europeos.

La propia Comisión Europea ha contribuido con mejoras y comentarios a la Guía DNSH-MITERD, que ha definido como “un instrumento muy útil para garantizar el cumplimiento del principio DNSH durante la fase de aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España”. A juicio de la Comisión, “la Guía ofrece un buen ejemplo sobre cómo comunicar la importancia del principio DNSH, al tiempo que proporciona información sobre cómo aplicarlo en la práctica”.



En este primer año de andadura la División ha contribuido al análisis y la propuesta de mejora de los instrumentos jurídicos de un total de 125 medidas del PRTR (46 reformas y 79 inversiones), abordando 29 de los 30 componentes que articulan los proyectos del Plan y garantizando previsiones para el cumplimiento del principio DNSH en cada uno de ellos, esto es, que no impacten significativamente sobre los objetivos climáticos y medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento 2020/852: la mitigación y adaptación al cambio climático, la protección de los recursos hídricos y marinos, la economía circular, la prevención y control de la contaminación, y la protección de la biodiversidad y los ecosistemas.

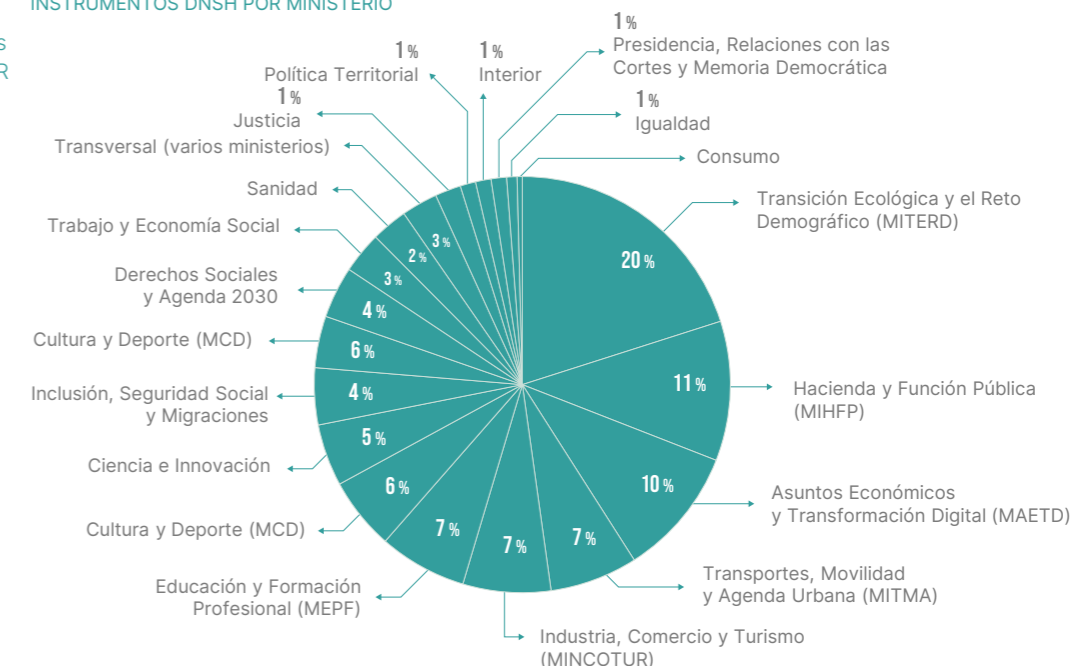
En esta labor de información, coordinación y supervisión de la implementación de las políticas públicas se han analizado 249 instrumentos jurídicos, tramitados por todos los departamentos ministeriales.

GRÁFICO 1

Análisis de instrumentos jurídicos ejecución PRTR presentados por los ministerios.

Fuente y elaboración propias.

INSTRUMENTOS DNSH POR MINISTERIO



Semanalmente se analizan los instrumentos jurídicos PRTR presentados a los órganos colegiados del Gobierno, siendo estos, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSEYS). En concreto, de los 249 instrumentos jurídicos analizados, 125 (47 %) han pasado por CDGAE y 119 (45 %) por CGSEYS.

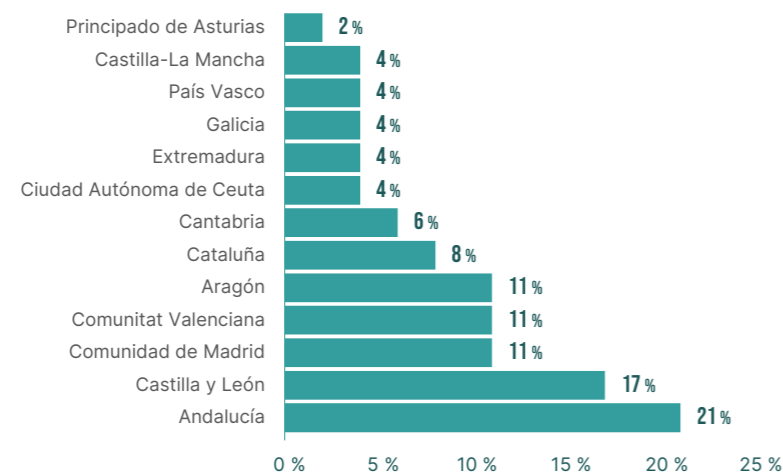
Además, la División cuenta con un servicio de consultas, disponible para los distintos órganos y entidades de todas las Administraciones públicas. En la labor de asesoramiento se han resuelto 147 consultas, tanto del propio MITERD como de otros ministerios, comunidades autónomas y entidades locales, con cuestiones sobre normativa DNSH, etiquetado, requisitos y condicionantes ambientales, o posibles impactos significativos en los seis objetivos climáticos y medioambientales según el Reglamento (UE) 2020/852.

Por comunidades autónomas, destaca el volumen de consultas de Andalucía (21 %), Castilla y León (17 %), Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana (ambas con un 11 %) respecto a otras CCAA.

GRÁFICO 2

Análisis consultas por CCAA.

Fuente y elaboración propias.



La División ha sido también la encargada de impartir formación para el personal público en materia de DNSH y etiquetado climático en relación con la normativa relacionada con el PRTR, a través de la elaboración del material formativo y la impartición de 25 cursos dirigidos al personal del propio Ministerio, a otros departamentos de la AGE y a las comunidades autónomas. También ha participado en los cursos de selección dirigidos a funcionarios de nuevo ingreso, tanto de cuerpos generales, organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como de cuerpos específicos de los departamentos ministeriales. En último lugar, se ha colaborado en jornadas organizadas para otros actores como la Federación Española de Municipios y Provincias, las ONG medioambientales o la Red de Autoridades Ambientales, así como otras entidades públicas involucradas en la ejecución de los fondos del PRTR.

El impacto positivo del análisis e informe de instrumentos jurídicos y el desarrollo de competencias del sector público respecto a los seis objetivos medioambientales de la Taxonomía europea contribuye al alineamiento de las decisiones en cada una de las grandes políticas públicas con la transición ecológica, más allá del período de implementación del PRTR. Hace que la División DNSH sirva como una buena práctica en el marco de un nuevo sistema de gobernanza de la gestión de las políticas públicas en materia de medioambiente, contribuyendo a la consecución de los objetivos establecidos en las estrategias climáticas y medioambientales a nivel nacional e internacional.



Fotografía de Angela Benito