



Adenda al Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia

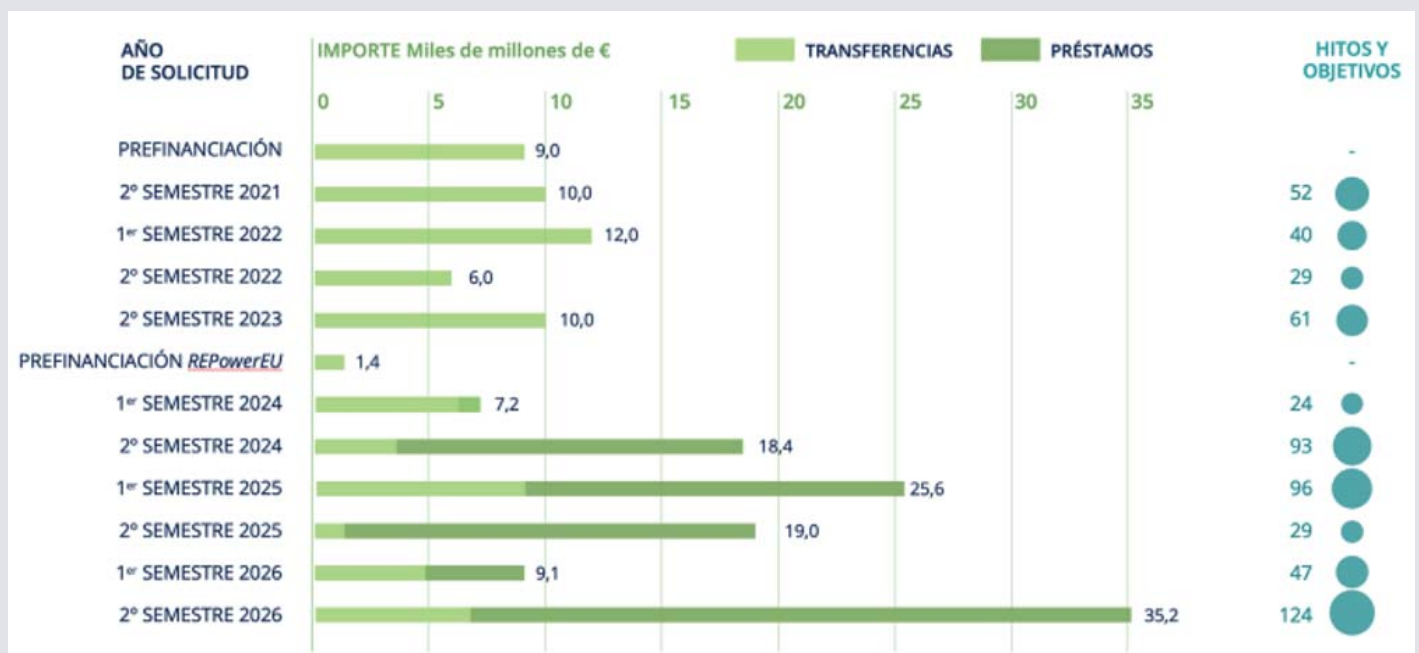
Introducción

El 13 de julio de 2021 se firmó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), siendo este calificado como uno de los más **ambiciosos** de entre los países miembros ya que contenía **102 reformas y 110 inversiones** a realizar, para cumplir con **416 hitos y objetivos**, obteniendo para ello una asignación de **70.000 millones de euros en transferencias no reembolsables**.

En estos momentos, España ya ha cumplido 121 hitos y objetivos, lo que equivale a casi un **30% del total**, siendo en este caso el único país de la UE al que se le han aprobado ya tres desembolsos (y se espera que tras la firma de la adenda se apruebe el cuarto) recibiendo por ello 37.036 millones de euros, es decir, un **56% de lo inicialmente asignado**. Es importante matizar que no es lo mismo la asignación o aprobación de los fondos, que la ejecución de los mismos. En 2021 se ejecutaron un 83% de los gastos presupuestados y en 2022 un 69%. Además, en torno a un tercio de las obligaciones reconocidas todavía no se han desembolsado.

Sin embargo, vista la situación general anterior, debemos indicar que desde la aprobación del Plan en 2021 se han sucedido una serie de acontecimientos internacionales, entre los que se destacan el shock de oferta tras el COVID y la invasión rusa de Ucrania, que han afectado en gran medida la realidad económica y geopolítica de Europa y del país. Esto ha tenido un impacto directo sobre el despliegue de una parte de las actuaciones previstas, lo que ha generado la necesidad de adaptar algunos de los hitos y objetivos acordados en 2021 al nuevo entorno internacional.

Para ello se ha elaborado una adenda, que fue aprobada en junio de 2023 por el Consejo de Ministros del Gobierno de España, y este 2 de octubre –tras una serie de negociaciones y modificaciones de algunos puntos– lo ha sido por la Comisión Europea. Concretamente, a través de un intenso proceso de consultas, se han identificado un total de **42 nuevas medidas que se dividen en 33 de inversión y 9 reformas, y se han reforzado 17 inversiones y 8 reformas del Plan de Recuperación inicial**. En total, tras la aprobación de la adenda, se podrían movilizar hasta **163.000 millones de euros** (más de un 12% del PIB español) en transferencias y préstamos repartidos durante el periodo 2021-2026, es decir, un **incremento de 93.000 millones de euros** con respecto al plan inicial. Las entregas están planificadas como vemos en la siguiente figura, **siempre y cuando se cumpla con los objetivos establecidos, sin olvidar la necesaria justificación-revisión posterior**.





Transferencias y préstamos

Conviene recordar que las ayudas que se ofrecen a los Estados se dividen en transferencias no reembolsables y préstamos a largo plazo con condiciones favorables.

Las transferencias y parte de los préstamos se destinarán a reforzar los PERTE (proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica). La distribución de los mismos la encontramos en la tabla adjunta. Se destaca el incremento de inversión en microelectrónica y semiconductores, digitalización del ciclo del agua y descarbonización industrial, con respecto al plan inicial.

Por otro lado, observamos que el único cambio en este apartado con respecto a la adenda firmada en junio por el Consejo de Ministros, es la eliminación de 1.295 millones de euros en préstamos para el programa de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA)

PERTE	Adenda				TOTAL	TOTAL Fase 1 Plan+Adenda
	TRANSFERENCIAS FASE 1º PLAN	TRANSFERENCIAS ADICIONALES	PRÉSTAMOS	REPOWER'		
Microelectrónica y Semi-conductores (Chip)	275,0	1.225,0	10.750,0	—	11.975,0	12.250
Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA)	6.600,0	1.556,6	—	2.640,0 ⁽¹⁾	4.196,6	10.797
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	2.870,0	250,0	1.000,0	—	1.250,0	4.120
Digitalización del Ciclo del Agua	430,0	1.250,0	1.805,0	—	3.055,0	3.485
Descarbonización Industrial	450,0	1.020,0	1.700,0	—	2.720,0	3.170
Economía de los Cuidados	766,3	1.000,0	—	—	1.000,0	1.766
Salud de Vanguardia	810,1	500,0	330,0	—	830,0	1.640
Industria agroalimentaria	747,0	150,0	460,0	—	610,0	1.357
Aeroespacial	590,7	100,0	240,0	—	340,0	931
Economía Circular	192,0	600,0	—	—	600,0	792
Nueva Economía de la Lengua	323,5	—	401,0	—	401,0	725
Naval	150,0	—	—	—	—	150
Total	14.205	7.652	16.686	2.640	26.978	41.182

El resto de las ayudas recibidas en forma de préstamo serán dedicadas principalmente al reto de **garantizar el mantenimiento del nivel de inversión pública y privada** más allá de 2023 en un entorno de tipos de interés más elevados. Para movilizar estos préstamos, está prevista la utilización de doce fondos, que encontramos a continuación.

Nombre del Fondo	Importe (M€)	Destino de los recursos
Línea ICO-Verde	22.000	Línea para aumentar la financiación disponible para la transición verde.
Fondo de Resiliencia Autonómica	20.000	Fondo gestionado por el Banco Europeo de Inversiones para la concesión de préstamos y otros instrumentos financieros para inversiones sostenibles en áreas prioritarias de inversión: 1) Vivienda social y asequible y regeneración urbana. 2) Transporte sostenible. 3) Competitividad industrial y de las PYMEs. 4) Investigación, desarrollo e innovación. 5) Turismo sostenible. 6) Economía de los cuidados. 7) Gestión de aguas y residuos y transición energética.
Línea ICO-Empresas y Emprendedores	8.000	Línea para la financiación del crecimiento y la resiliencia empresariales, con una sublínea específica dedicada a las empresas del sector turístico.



Fondo para escalar <i>startups</i> tecnológicas: <i>Next Tech</i>	4.000	Financiación para <i>startups</i> tecnológicas y empresas en etapa de escalamiento tecnológico.
Línea de promoción de vivienda social en alquiler	4.000	Incrementar el parque de vivienda en alquiler social o a precio asequible, así como mejorar el parque de vivienda social ya existente.
Instrumento de Ciberresiliencia y Seguridad	2.157	1) Programa de ciberseguridad (CIBER), para reforzar las capacidades de ciberseguridad de la Administración. 2) Fondo de Resiliencia y Seguridad para impulsar inversiones productivas en los sectores de la seguridad, la defensa, la aeronáutica y el espacio.
Fondo de Coinversión (FOCO)	2.000	Coinvertir, con fondos, instituciones soberanas e inversores institucionales, en inversiones productivas realizadas en territorio español por empresas privadas.
Fondo <i>Spain Audiovisual Hub</i>	1.500	Préstamos y otros instrumentos financieros destinados a las empresas del sector audiovisual con el fin de potenciar las producciones realizadas por esta industria en España.
Fondo de empresas afectadas por la COVID (Sepi y Cofides)	1.020	Reforzar la solvencia empresarial de empresas clave para el tejido productivo.
Instrumento de apoyo a las PYMEs	913	1) Instrumento de garantía SGR-CERSA: reavaluar o reafianzar operaciones de aval o garantía financiera, comercial y técnica de las Sociedades de Garantía Recíproca a favor de las PYMEs. 2) Fondo de Emprendimiento y de la PYME (ENISA): apoyo financiero a las PYMEs viables e innovadoras tanto en su fase de creación (<i>start-ups</i>), como en su fase de crecimiento (<i>scale-ups</i>).
Fondo de Incentivos Fiscales	483	Incentivos fiscales para fomentar la inversión verde de empresas y hogares.
Fondo de Impacto Social (FIS)	400	Fondo dedicado a inversiones que buscan un impacto social/medioambiental, cuantificable y medible en conjunto, con un retorno financiero, como mínimo igual al del capital principal invertido.
TOTAL	66.473	

En esta sección **sí que ha habido cambios más reseñables** con respecto a lo que se envió en un principio. En la versión de junio encontrábamos dos fondos adicionales a los que se han aprobado finalmente, uno destinado a la reforma laboral (Mecanismo RED), para el que se pedían 3.000 millones de euros, con el que se quería financiar la puesta en marcha del soporte financiero del mecanismo de flexibilidad y estabilización del empleo y la financiación de la recualificación de trabajadores en transición, y otro fondo de 2.530 millones de euros destinado a la reforma de la inclusión social (Ingreso Mínimo Vital). Además, los fondos para **los incentivos fiscales se han reducido** de 2.250 a 483 millones de euros, en concordancia con una de las reformas, la cual establece que se debe realizar una revisión de

los beneficios fiscales existentes con el fin de verificar si cumplen los objetivos para los que fueron aprobados y si el coste que suponen, en términos de merma recaudatoria, resulta justificado.

Estas reducciones se han compensado con incrementos de los fondos de la línea ICO-Verde (de 15.500 a 22.000 millones de euros) y de la línea ICO-Empresas y emprendedores (de 7.000 a 8.000 millones de euros). Si se hace un sumatorio final, teniendo en cuenta alguna otra modificación que no mencionamos debido a su reducido importe, **la financiación de estos fondos se ha incrementado de 66.328 millones de euros a 66.473** con respecto a junio, con el cambio de la aplicación o destino comentada.

Modificación y nuevas reformas

Como ya hemos señalado en la introducción, los numerosos eventos que se han sucedido en los últimos años, y que han afectado en gran medida a la estabilidad de la economía, tales como la invasión de Ucrania o el shock de la oferta, han provocado que, junto con las inversiones adicionales mencionadas anteriormente, se incluya un

programa de reformas complementarias a las ya desplegadas desde 2020. En total, se han introducido 42 nuevas medidas, tanto de inversión (33), explicadas en el punto anterior, como de reforma (9). Además, se han actualizado con respecto al Plan inicial 17 medidas de inversión y 8 reformas.



LAS NUEVE NUEVAS MEDIDAS DE REFORMA SON LAS SIGUIENTES:

1. Programa de medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler, así como su marco de seguimiento y evaluación.
2. Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
3. Real Decreto por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola.
4. Lucha contra la desertificación.
5. Estrategia de eficiencia energética en la Red de Carreteras del Estado (RCE).
6. Política de residuos e impulso a la economía circular.
7. Revisión del Marco normativo del sistema financiero: Ley del Mercado de Valores y de los Servicios de Inversión.
8. Fortalecer los mecanismos de garantía para asegurar un mayor nivel de protección de derechos en determinados casos en que el consumidor se vea afectado por una particular vulnerabilidad social y económica.
9. Permisos de instalaciones renovables.

De entre las modificaciones, la que más atención mediática ha generado ha sido la **eliminación de la reforma que preveía establecer peajes** por el uso de carreteras. Al realizar el plan inicial, España debía incorporar una medida relacionada con el impulso del transporte sostenible, para lo cual se pensó en dicha medida. Sin embargo, la inflación, el coste del combustible y el consecuente descontento social parece que provocó que desde el gobierno español se propusiera un cambio, habiendo sido aceptada su sustitución por el **impulso del transporte ferroviario de mercancías**. Probablemente la Comisión Europea ha accedido a este cambio porque la reforma del Sistema de Comercio de Emisiones, bajo la premisa "quien contamina paga", **ya contempla gravar al transporte por carretera. Por ello, será importante hacer un seguimiento de las medidas a implementar para obtener los ingresos que se pensaba fueran aportados por la vía descartada.**

En el anexo (página 142) del documento¹ adjunto encontramos un resumen de todas las reformas e inversiones del Plan de Recuperación tras la firma de la adenda.

1. https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf



Impacto de la adenda

Como ya hemos mencionado anteriormente, los 163.000 millones de euros a recibir entre transferencias y préstamos suponen algo más del **12% del PIB español**. En consecuencia, se espera que el Plan contribuya decididamente a la mejora de la economía española y, sobre todo, al avance de la **transición ecológica**.

Aunque es muy pronto para evaluar su efecto real sobre la economía, parece que a lo largo de los primeros años de vigencia del Plan esta mejora ya se ha ido manifestando, mostrando cierto impacto y una lógica influencia sobre la economía española, reflejado principalmente en la recuperación de la actividad y el empleo, el crecimiento relativo de los sectores económicos de la nueva economía verde y digital, la mejora de las cifras de desempleo y el aumento de la inversión en I+D.

Asimismo, se ha elaborado un **Plan de comunicación** que contempla la realización de reuniones y presentaciones en todo el territorio nacional, foros de consulta con los representantes empresariales, y la elaboración de una página web.

Este plan cuenta con varios objetivos entre los que se destacan:

- Hacer visible la contribución del Plan a la doble transición ecológica y digital, así como incrementar el conocimiento de la ciudadanía del papel de la Unión Europea.
- Proporcionar información clara sobre las oportunidades que ofrece a los potenciales beneficiarios el Plan de Recuperación, además de las responsabilidades con las que deben cumplir en el caso de obtener alguna de estas ayudas. Se busca además implicar a los medios de comunicación y agentes difusores externos en la transmisión de estas oportunidades.
- Informar a la opinión pública sobre el desarrollo de las reformas y las inversiones previstas en el Plan, y visibilizar la participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para subrayar la apuesta de España por la co-gobernanza.



Por último, debemos hacer hincapié en que de no acabar cumpliendo finalmente con los hitos y objetivos establecidos, la prefinanciación obtenida en forma de transferencia deberá ser devuelta. Esto supone que España estará sujeta a un proceso de auditoría continuo, para lo cual la UE ha creado el sistema de información CoFFEE. Es, fundamentalmente, un gestor del

cumplimiento de los hitos y objetivos definidos en el PRTR. Este sistema de información concentrará toda la información que los diferentes ministerios, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas públicas, etc., generen en los procesos de gestión de las iniciativas derivadas del Plan nacional, y confirmará si se están siguiendo las pautas establecidas.

LEEMOS POR TI

España, en el análisis global, se presenta como uno de los países más avanzados en cuanto a la asignación inicial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Concretamente, ha logrado hasta ahora la ejecución del 30% de los hitos y objetivos establecidos, recibiendo por ello un 56% de los fondos inicialmente asignados, matizado por la asignación real de estos sobre la economía (83% en 2021 y 69% en 2022).

Sin embargo, los continuos acontecimientos internacionales directamente relacionados con el devenir de la economía (inflación, COVID, conflictos bélicos...), han motivado la creación de una adenda al Plan de Recuperación español, para adaptar las reformas e inversiones a las necesidades actuales. A través de dicha adenda se formaliza el aumento de los fondos en 93.000 millones de euros, a cambio de la introducción de 42 nuevas medidas, y la modificación de 17 inversiones y 8 reformas del Plan de Recuperación inicial.

Estos fondos a recibir se diferencian entre transferencias y préstamos, e irán destinados al refuerzo de los PERTE y de 12 líneas de inversión, cuyo objetivo es facilitar la inversión pública y privada más allá de 2023 en un entorno de tipos de interés más elevados.

*Se espera que el Plan, **de lograr ejecutarse en su plenitud** y al suponer algo más del 12% del PIB español, **contribuya decididamente a la mejora de la economía española y, sobre todo, al avance de la transición ecológica.** No obstante, es importante su adecuado seguimiento, pues de no ajustarse a la información trasladada a la Comisión Europea y de no obedecer su estricto cumplimiento, en años posteriores y tras las oportunas auditorías nos veríamos en la obligación de su devolución, al igual que ocurre con cualquiera de los fondos recibidos por la UE.*