

Liderar
Defender
Impulsar
Promover

■
**Informe
Oficina Técnica de
Apoyo para Proyectos
Europeos**

**Análisis de CEOE de la
aprobación inicial del Plan
“España Puede” por parte de
la Comisión Europea.**

Junio 2021

Índice de contenidos

1. Introducción	2
<i>Actualización de la situación actual y explicación de los próximos pasos previstos tras la evaluación inicial del Plan</i>	
2. Síntesis de la evaluación de la Comisión Europea	3
<i>Resumen del examen llevado a cabo por la Comisión, a través de la visión detallada de cada uno de los once criterios de evaluación</i>	
3. Conclusiones globales y áreas de mejora	16
<i>Calificación de cada criterio de evaluación e identificación de las áreas de mejora. En este punto se recogen los principales puntos sobre los que España debe mejorar el diseño y gestión del Plan</i>	

1. Introducción

El pasado 16 de junio, la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, viajaba a Madrid para reunirse con el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, con motivo de la **aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español**.

Paralelamente, la Comisión publicaba ese mismo día varios **documentos oficiales**, emitiendo su **valoración positiva** sobre el plan de reformas e inversiones elaborado por el Gobierno de España, y que es la llave de acceso para poder acceder a los fondos *Next Generation EU*.

Los documentos publicados por la Comisión son **tres**:

1. **Propuesta de Decisión de Ejecución** del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (acceso al documento [aquí](#)). **Constituye el acto jurídico formal.**
2. **Anexo de la propuesta de Decisión** de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (acceso al documento oficial [aquí](#)). **Integra una descripción resumida de cada uno de los 30 componentes del Plan.**
3. **Documento de trabajo** de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, que facilita documentación detallada sobre la evaluación (acceso al documento oficial [aquí](#)). **Recoge el detalle exhaustivo de la evaluación llevada a cabo por la Comisión. Éste es el objeto del presente documento.**

El visto bueno de la Comisión se considera un **trámite fundamental** pues, en esencia, se trata del primer paso para que España reciba los primeros desembolsos de fondos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que darán apoyo a las inversiones y las reformas de aquí a 2026.

No obstante, conviene tener presente que se trata de una **aprobación informal** del Plan, puesto que su adopción definitiva requiere de un último – y definitivo – trámite: la **ratificación por parte del Consejo** (los Estados miembro) en su formación de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) de la posición de la Comisión.

Ahora corresponde al Consejo estudiar la propuesta de la Comisión a fin de emitir o no su validación, para lo cual dispone de un plazo de **cuatro semanas**. En este sentido, **se prevé que la aprobación definitiva se produzca con ocasión de la próxima reunión del Ecofin, que tendrá lugar el próximo 13 de julio.**

La consecución de este hito supondría el **desbloqueo del primer desembolso** de los fondos *Next Generation* de la Unión Europea y la **llegada a España de los primeros 9.036 millones de euros en concepto de prefinanciación**, que representa el 13 % del importe total asignado. La llegada del resto de los 69.500 millones de euros en ayudas directas solicitados vendrá en forma de **nuevos desembolsos** en función del **cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos** fijados por la UE (la parte de préstamos está previsto que sea solicitada en 2022).

2. Síntesis de la evaluación de la Comisión Europea

El examen llevado a cabo por parte de la Comisión Europea ha incluido **once elementos de evaluación**, cuyo contenido resumido se recoge a lo largo de las siguientes páginas. En cada caso, se incluye una valoración detallada, así como una identificación de aquellas áreas de mejora que la Comisión entiende como más relevantes.

Para una mejor comprensión del análisis llevado a cabo por las autoridades europeas, en este apartado se incluye la visión global de cada criterio de valoración, incluyéndose en el último apartado de este bloque el compendio específico de áreas de mejora detectadas.

2.1. Respuesta integral y debidamente equilibrada a la situación económica y social

En este primer apartado, la Comisión Europea analiza brevemente cuáles son los principales componentes de inversión y reforma del Plan “España Puede” y si éstos dan respuesta a los **seis pilares del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**:

1. Transición verde
2. Transformación digital
3. crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo
4. Cohesión social y territorial
5. Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social
6. Políticas para las próximas generaciones

El Ejecutivo comunitario concluye que el Plan “España Puede” **contribuye “de manera integral y adecuadamente equilibrada”** a los seis pilares del Reglamento y que toma en cuenta los **retos específicos de España**.

2.2. Vínculo con las recomendaciones específicas por país y con el Semestre Europeo

La Comisión analiza si el Plan “España Puede” da respuesta a los principales desafíos identificados en las recomendaciones específicas por país (REP) y el Semestre Europeo:

I. Hacienda pública y fiscalidad

La Comisión prevé que el Plan de España contribuya a abordar los importantes retos contemplados en las REP en materia de fiscalidad y en las que, en esencia, se instaba a que cuando las condiciones económicas lo permitiesen, se volviesen a aplicar políticas fiscales destinadas a lograr **situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo** y a garantizar la **sostenibilidad de la deuda**, mejorando al mismo tiempo la inversión.

Tras una evaluación global de las medidas del Plan de España, Bruselas valora que las **políticas presupuestarias prudentes deberían volver** una vez concluya el apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y vuelva a aplicarse la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

II. Sistema de pensiones y sostenibilidad fiscal a largo plazo

A fin de mitigar los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas, ya en 2019 las instituciones comunitarias instaron a España a **preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones**.

A este respecto, la Comisión Europea hace especial mención a la **reforma del sistema de pensiones** prevista en el Plan de España, destacando que ésta incluiría medidas que volverían a vincular las pensiones al índice de precios al consumo (IPC) de forma permanente y que disocian los niveles iniciales de las pensiones de los cambios en la esperanza de vida.

Según pronostica la Comisión, **ello derivaría en un incremento en el gasto en pensiones a medio y largo plazo, a menos que su repercusión se viese suficientemente equilibrada por medidas compensatorias**. Entre las medidas que contempla el Plan para mitigar dicho impacto cabe destacar:

- Reformar el mercado de trabajo.
- Aproximar la edad efectiva de jubilación a la edad legal de jubilación.
- Modificar la base de cotización para los trabajadores autónomos.
- Aumentar el período de cotización para el cálculo de las pensiones y aumentar las bases máximas de cotización.

En este sentido, la Comisión concluye que, en el supuesto de que las medidas compensatorias y no fueran suficientes para garantizar la sostenibilidad de las pensiones, **el impacto del aumento del gasto en pensiones tendría que amortiguarse aún más mediante ajustes presupuestarios proporcionales en el futuro.**

La Comisión concluye que el Plan contribuye a responder a las recomendaciones específicas por país en materia de sostenibilidad fiscal.

III. Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración

En 2020, el Consejo recomendó a España que reforzara la **resiliencia de su sistema de salud**, especialmente en lo relativo a los trabajadores sanitarios, a los productos médicos críticos y a las infraestructuras esenciales. La Comisión prevé que las medidas del Plan de España en efecto contribuyan a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores sanitarios, en gran medida mediante la **reducción de la temporalidad** de los contratos.

En esencia, Bruselas considera que, de forma global, las medidas e inversiones del Plan contribuyen a abordar los retos en este ámbito, pero reconoce que **satisface sólo “en cierta medida” el aumento de la demanda de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración**, y hace hincapié en la **necesidad de asegurar que las reformas de la atención primaria cuenten con recursos necesarios.**

IV. Reforma del mercado de trabajo

Dentro de las recomendaciones que las instituciones de la UE vienen haciendo a España durante los últimos años, cabe destacar la **reducción de la temporalidad** en el ámbito de la contratación laboral (en particular, mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación).

En este sentido, la Comisión estima que las medidas del Plan de España deberían contribuir de forma significativa a reducir la **elevada proporción de contratos temporales.**

Este pronóstico se debe a que, a través de la reforma laboral, los contratos de trabajo se acotarían a **tres modalidades** («estable», «temporal» y «de formación»), reduciendo las justificaciones invocables a la hora de recurrir a la temporalidad.

Asimismo, la Comisión hace referencia al **nuevo mecanismo de flexibilidad y estabilidad**, orientado a que los empleadores puedan hacer frente a ajustes sin destruir empleo recurriendo al uso de **expedientes de regulación temporal**

estructurales. Este mecanismo será financiado previsiblemente a través de un **fondo tripartito** al que contribuirán empresas, trabajadores y el propio Estado. **La Comisión augura que, a fin de poder financiar este régimen, España necesite solicitar un mayor volumen de ayudas con cargo al MRR en forma de préstamos.**

En lo que concierne a la **reforma del sistema de negociación colectiva**, Bruselas considera que **faltan detalles relevantes sobre la misma** para reflejar los resultados del diálogo social y recalca la **necesidad de garantizar que la reforma del mercado de trabajo se lleve a cabo con total respeto al diálogo social**. La Comisión señala que *“España no ha podido indicar cuáles serán las modificaciones que está previsto introducir en el sistema, para no prejuzgar el resultado del diálogo social. A este respecto, la reforma ha de ir acompañada de un informe de evaluación ex ante de las carencias de la legislación vigente en materia de convenios colectivos”*.

V. Educación

La Comisión prevé que el Plan potencie significativamente al acceso al **aprendizaje digital**, contribuyendo a desarrollar competencias adaptadas al mercado de trabajo del futuro, así como a la transición ecológica y digital.

VI. Reducción de la pobreza e inclusión social

La Comisión asimismo prevé que las medidas del Plan contribuyan a reducir la actual fragmentación de la protección contra el desempleo y a fortalecer la inclusión para los beneficiarios del régimen nacional de renta mínima.

En este sentido, Bruselas prevé que las medidas destinadas a la economía de los cuidados, igualdad e inclusión contribuyan a afrontar los retos identificados en el marco del Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país.

VII. Políticas de investigación e innovación

La Comisión prevé que las reformas e inversiones del Plan contribuyan a aumentar la **eficacia** de las políticas de investigación e innovación, acelerando la **difusión de la innovación** en apoyo de la recuperación, en aras de la resiliencia del modelo económico y social español. Asimismo, la Comisión señala que las nuevas políticas de investigación e innovación posiblemente **favorezcan nuevas inversiones para iniciativas conjuntas público-privadas** de transferencias tecnológicas, tanto del sector privado como del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI).

Finalmente, la Comisión indica que **“aún no está del todo claro cómo se organizará la coordinación de las políticas y estrategias entre los distintos niveles de gobernanza regional”**, a pesar de que en el Plan de España se afirma que la mayor parte de las iniciativas previstas en este ámbito se llevarán a cabo conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas.

VIII. Inversiones

En línea con la recomendación específica a España de 2020, **la Comisión Europea espera que la inversión pública del Plan de Recuperación se destine a inversiones centradas en la transición ecológica y digital**, abogando especialmente por: (i) el fomento de la investigación e innovación, (ii) la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, (iii) la infraestructura energética, (iv) la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y (v) el transporte sostenible.

Asimismo, **Bruselas confía en la capacidad de arrastre de la inversión pública a fin de movilizar la inversión privada** en numerosos sectores, desde transición energética hasta la modernización industrial, pasando también por la rehabilitación de edificios, la cadena agroalimentaria, el sector de la salud o las tecnologías digitales clave.

Bruselas también hace referencia a los **PERTE** (Proyectos Estratégicos para Recuperación y Transformación Económica) previstos en el componente 12 (política industrial), señalando que están llamados a *“desarrollar ambas transiciones paralelas a lo largo de toda la cadena de valor de un sector determinado, mejorando al mismo tiempo la cohesión social y territorial en cada proyecto”*.

IX. Transición digital

Remisión a la **sección 6** del siguiente apartado, donde se ofrece más información sobre las medidas dirigidas a la **transición digital**.

X. Transición verde y energética

Remisión a la **sección 5** del siguiente apartado, donde se ofrece más información sobre las medidas dirigidas a la **transición verde**.

XI. Transporte

La Comisión considera que las inversiones dirigidas al ámbito del transporte fomentan la **movilidad sostenible**. Pero, además, incide en la necesidad de reducir la dependencia del transporte de mercancías por carretera gracias, en gran medida, a un **mejor uso de la red ferroviaria**. Para ello, **la Comisión recalca la importancia de finalizar los corredores pendientes**.

XII. Administración pública y entorno empresarial

En el marco de las REP, el Consejo viene instando a España a: (i) aplicar plenamente la **Ley de unidad de mercado**, (ii) **eliminar los obstáculos innecesarios de la regulación que entorpecen el acceso a las actividades económicas** y (iii) **garantizar la efectividad de medidas que proporcionen liquidez a las PYMES y a los trabajadores autónomos**.

En esta línea, la Comisión hace hincapié en el “**carácter restrictivo y fragmentado de la regulación** en España, y cómo afecta esta circunstancia **afecta negativamente al entorno empresarial, impidiendo que las empresas aprovechen las economías de escala**.”

A este respecto, la Comisión destaca un conjunto de medidas, como la aplicación plena de la **Ley de unidad de mercado**, o la organización de una **nueva Conferencia Sectorial de Clima de Negocios y Mejora Regulatoria** para facilitar la correcta aplicación de los principios de buena regulación por parte de todas las Administraciones públicas.

Asimismo, la Comisión se refiere a la conveniencia de que el Plan de España contribuya a la creación de un **mejor clima de negocios** a lo largo de todo el ciclo de vida de una empresa, desde su creación hasta su liquidación. A este respecto, la Comisión destaca la **Ley de creación y crecimiento empresarial** anunciada dentro del Plan.

XIII. Impulsar el potencial de crecimiento de manera sostenible

La Comisión Europea pronostica que, con su perfil de inversiones y reformas, el Plan impulse la **productividad**, el **crecimiento** responsable y el **empleo**, contribuyendo a su vez a la consecución de los **objetivos de desarrollo sostenible**.

2.3. Potencial de crecimiento, creación de empleo, resiliencia económica, institucional y social, pilar europeo de derechos sociales, mitigación del impacto de la crisis y cohesión y convergencia social territorial

La Comisión Europea prevé que la combinación de inversiones y reformas presentada por España en efecto **estimule el crecimiento**, valorando positivamente su integración en el nuevo modelo de industria para Europa de 2020. Sin embargo, **Bruselas considera que las previsiones de las autoridades españolas sobre la subida del PIB en los tres primeros años de ejecución del Plan (de 2,8%, 4,15% y 4,16%), son “más bien optimistas”**. La Comisión augura que los principales *motores del*

crecimiento en los próximos años serán, por un lado, la contribución de la **demand interna** y la **normalización gradual de la tasa de ahorro de los hogares**.

Respecto al impacto de las medidas del Plan de España en el empleo, la Comisión augura un **impacto positivo considerable**. No obstante, al igual que con la subida del PIB, las **previsiones de la Comisión no son tan optimistas como las cifras que refleja el Plan de España**.

En el ámbito de la cohesión social, la Comisión defiende que las piezas clave del Plan “España Puede” serán (i) la **nueva Ley de Educación**, (ii) la modernización de la **oferta de educación y formación profesional** y (iii) el aumento de la **cooperación con las empresas**.

En relación con la resiliencia de las empresas, la Comisión espera que las medidas destinadas a mejorar las **competencias de los trabajadores** redunden en impulsar la **competitividad** de las empresas. Por otro lado, la Comisión diagnostica un **endeudamiento excesivo de las empresas** en España, señalando que esta circunstancia podría lastrar la capacidad de éstas para acometer inversiones significativas, limitando así el crecimiento de la productividad.

En relación con estos retos, la Comisión destaca a una reforma para la **modernización del marco de insolvencia**, que se espera esté implementada a finales de 2021. En relación con las políticas e inversiones dirigidas a fortalecer la cohesión, **Bruselas hace un llamamiento a reducir las disparidades**, poniendo especial énfasis en las **islas** y las **regiones ultraperiféricas**.

En este sentido, la Comisión Europea señala que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España **no desglosa por dotaciones presupuestarias autonómicas**, y **las disparidades existentes entre las distintas Comunidades Autónomas en España no se mencionan de forma explícita**.

2.4. El principio de «no causar un perjuicio significativo» (el principio DNHS)

La Comisión considera que el **sistema de evaluación** del Plan de España para medir si sus medidas pudieran causar *perjuicios significativos* respecto a los objetivos climáticos y medioambientales definidos en el **Reglamento de taxonomía es apropiado y detallado**. Asimismo, la Comisión señala que ninguna de las medidas del Plan plantea **perjuicios significativos** para la consecución de los objetivos medioambientales, haciendo referencia explícita a la **gestión de residuos y**

economía circular y la **eficiencia y sostenibilidad de los sistemas de riego**., subrayando que las medidas de dichos ámbitos también se ajustan al principio DSH.

Finalmente, la Comisión destaca que el Plan de España incluye una serie de **medidas generales aplicables a todos los sectores** y actividades financiadas, diseñadas para cumplir el principio DNSH. En esta línea, pone de relieve la propuesta de España para que las actividades financiadas también cumplan el principio DNSH, comprometiéndose a dar aplicación a toda la legislación medioambiental pertinente de la UE y nacional. Desde Bruselas señalan que con este enfoque, España garantiza que las medidas de carácter general incluidas en el Plan en efecto se ajusten al principio DNSH.

2.5. Transición verde

En primer lugar, la Comisión Europea valora positivamente que el Plan de España destine 27.600 millones de euros a los **objetivos climáticos**, representando **casi un 40% de su dotación total** y, por tanto, superando el límite mínimo del 37% que, en virtud del Reglamento del MRR, debía destinarse a estas políticas.

Asimismo, la Comisión considera que el Plan de España “sigue correctamente” la **metodología de seguimiento para la acción por el clima** establecida en el Reglamento del MRR ya que establece tanto las *áreas de intervención*, como los *coeficientes climáticos* para calcular su contribución a los objetivos climáticos.

La Comisión señala que las inversiones para la **rehabilitación energética de edificios** se prevén cuantiosas, esperando que dichas inversiones generen importantes **ahorros de energía**. No obstante, la Comisión prevé que **dicho nivel de inversión pública no será suficiente para alcanzar los objetivos de ahorro energético del PNEC** y que, por consiguiente, se requerirá una **financiación pública adicional y un mayor factor de movilización de inversión privada**.

En cuanto a la meta de **reducción de emisiones de efecto invernadero en un 26%** de aquí a 2030 (que fija el Reglamento de reparto del esfuerzo), la Comisión destaca las medidas del Plan de España en materia de transporte, agricultura, residuos y edificios. Se hace especial referencia a las siguientes inversiones en movilidad de cara a la transformación de los entornos urbanos: (i) incentivar el uso del transporte público, (ii) implantar la movilidad eléctrica e infraestructura de vehículos eléctricos, (iii) crear más zonas de bajas emisiones, o (iv) desincentivar el transporte por carretera mediante la aplicación de tarifas por su uso. Asimismo, destaca las inversiones en redes ferroviarias (incluidos los corredores europeos) en cuanto a la movilidad interregional sostenible.

En materia de **energías renovables**, la Comisión estima que las inversiones dirigidas a la generación integrada de energías renovables en los sectores de la **construcción, la industria y el transporte** serán cuantiosas. Asimismo, se hace referencia a fuertes inversiones en la **cadena de valor del hidrógeno renovable** y a la voluntad de crear una agrupación para su producción, en la que tendrán un importante papel las PYMES y los centros tecnológicos.

Por último, la Comisión destaca:

- El **papel de las empresas** será clave de cara a alcanzar los objetivos de **circularidad y gestión de residuos**
- La mejora de la **gestión del agua** es uno de los principales retos medioambientales
- La necesidad de digitalizar y ampliar los conocimientos científicos y técnicos en cuanto a **biodiversidad**.

2.6. Transición digital

En primer lugar, la Comisión señala que las medidas de digitalización del Plan “España Puede” se han diseñado conforme a las indicaciones del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, según la metodología de **etiquetado digital** y aplaude que la contribución a este ámbito ascienda a un **28% del total** del plan (19.600 millones EUR), considerándola “muy por encima” del porcentaje mínimo requerido (20%).

Asimismo, Bruselas pone de relieve que, a pesar de que las inversiones en el sector digital se concentren en cuatro componentes, el **enfoque** del Plan en materia de digitalización es **transversal**.

Avala que las reformas e inversiones del Plan “España Puede” están alineadas con la Estrategia Digital de la UE. No obstante, se insiste en la **necesidad de que las medidas tengan un impacto duradero para la modernización del país** y de **evitar resultados cortoplacistas**.

Según la Comisión, la transformación digital de España requiere de **medidas urgentes**, especialmente en materia de **competencias digitales**, área en la que la Comisión identifica **importantes deficiencias en general**, y en **inteligencia artificial** y **ciberseguridad**, en particular. Esta capacitación digital generalmente insuficiente en la población choca con la **alta demanda de estas competencias TIC** por parte del sector privado.

En este sentido, la Comisión Europea señala que, si bien es cierto que el Plan de España sí incorpora medidas que impulsen las capacidades digitales dirigidas a los empleados de las PYMES, **no incluye medidas específicas** para capacitar a la **población general** en digitalización e inteligencia artificial con la colaboración de **socios esenciales**, como lo son las empresas, las universidades o los centros de investigación.

Bruselas considera que la **integración de las tecnologías digitales** es esencial para que **las empresas** (y en especial las pymes) puedan desbloquear todo el potencial de las tecnologías digitales, y contribuyan al impacto duradero de la transición digital. Para ello, la Comisión pone el foco en las inversiones en el **digital toolkit**, que impulsará la digitalización de las PYMES y autónomos y que, a su vez, redundará en una mayor competitividad.

En lo relativo a la **brecha digital**, la Comisión subraya el papel de las inversiones que impulsen la **conectividad**, especialmente en las **zonas rurales y los centros industriales y logísticos**. A este respecto, la Comisión estima “cierto grado de especificidad” en materia de conectividad en determinadas líneas de inversión (por ejemplo, la implantación del 5G en zonas transfronterizas).

2.7. Impacto duradero del Plan

La Comisión Europea refleja sus esperanzas en que las reformas e inversiones del Plan de España tengan un **impacto positivo a largo plazo** a través de cambios estructurales tanto a nivel de la Administración Pública y de las instituciones, como a través del cambio estructural de las políticas.

Por un lado, la Comisión hace referencia a la necesidad de mejorar el **funcionamiento de la Administración** en términos de imparcialidad, eficacia y eficiencia organizativa. Para ello, defiende las medidas que impulsen la **digitalización del sector público**, la introducción de **evaluaciones de impacto** (que garanticen la eficacia del gasto y de las políticas públicas) y la actualización del **sistema de contratación pública**.

Por otro lado, Bruselas espera que el Plan tenga un **impacto duradero en la productividad y la cohesión social** en España, a través de reformas e inversiones que:

- Aumenten el nivel de capacidades (incluidas las digitales), contribuyendo muy positivamente a una inserción profesional;
- Reduzcan de forma efectiva la segmentación del mercado de trabajo, lo que contribuiría significativamente a aumentar el empleo de calidad y a reforzar la cohesión social;
- Promuevan la participación de las mujeres en el mercado laboral;

- Mejoren la eficacia de la protección social, apoyando una mayor participación en el mercado laboral, estabilizando los ingresos a lo largo del ciclo económico

Asimismo, la Comisión pronostica que la aplicación de varias de las reformas e inversiones que integran el Plan de España son esenciales para **impulsar la competitividad y la innovación** con un **impacto duradero en la industria y los servicios españoles**. Bruselas hace referencia a aquellas medidas que impulsan la producción y la integración de las **energías renovables y la descarbonización** – reduciendo la dependencia de las importaciones de energía –, o las medidas que transformen el **sector turístico** en modelos más sostenibles.

2.8. Hitos, objetivos, seguimiento y ejecución

A este respecto, la Comisión Europea destaca el significativo papel que jugará la nueva **Secretaría General de Fondos Europeos** dependiente del Ministerio de Hacienda y, específicamente, la nueva **Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** (que depende de la primera). La nueva DGPMRR coordinará a los diferentes entes públicos y territoriales involucrados en el Plan.

En cuanto a la ejecución y seguimiento del Plan, será el **Ministerio** involucrado en cada Componente el organismo responsable la **implementación** de las medidas; mientras que la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** será el organismo encargado de verificar que se cumplen los objetivos.

Sobre los hitos, la Comisión recalca que, a pesar de que la mayoría de las reformas e inversiones se llevarán a cabo entre **2020 y 2023** (tal y como indica el Reglamento del MRR), determinadas actuaciones contarán con plazos de ejecución más amplios como, por ejemplo, en el caso de inversiones en grandes infraestructuras o equipos.

Finalmente, la Comisión determina que los hitos y objetivos son claros y apartemente realistas, que los indicadores son sólidos, importantes y robustos, y las disposiciones organizativas generales creíbles.

2.9. Costes

La Comisión confirma que España ha remitido información suficiente para considerar que los **costes** vinculados a las reformas e inversiones son **generalmente razonables y verosímiles**, justificando que son **proporcionales a su impacto** económico y social. Asimismo, se señala que España ha facilitado pruebas detalladas que respaldan la subvencionabilidad de las medidas en términos de estimación de costes.

Sin embargo, Bruselas advierte de que, en el caso de una proporción relativamente baja de los costes, la **metodología utilizada no está suficientemente bien explicada, siendo el vínculo entre la justificación y los costes estimados insuficientemente claro como para considerar que los costes son razonables.**

Por otro lado, el Reglamento sobre el MRR prevé que los Estados miembros utilicen opciones de costes simplificados. A este respecto, España se ha centrado tanto en las opciones de tipos fijos como en los costes unitarios. España ha utilizado diferentes **tipos fijos** (en su mayoría, el 4 %) y, además, ha recurrido a los costes unitarios en medidas específicas.

Asimismo, la Comisión apunta que el importe de los **costes totales estimados** del Plan de España está en consonancia con la naturaleza y el tipo de las reformas e inversiones previstas, considerándolos generalmente **verosímiles**.

No obstante, **desde Bruselas señalan que “en el caso de una proporción relativamente baja de los costes, no existen suficientes datos históricos o comparativos para considerar que los costes son verosímiles”.**

Además, se apunta a que, por regla general, las medidas individuales no consideran el apoyo de financiación adicional procedente de **otros programas de la Unión**. Sin embargo, España ha confirmado que se han establecido disposiciones específicas para evitar la **dobles financiación**, incluida la procedente de los Fondos EIE, durante la fase de ejecución.

2.10. Controles y auditoría

La Comisión Europea destaca que, a escala nacional, el sistema de **control interno** del Plan será muy similar al de los fondos EIE, rigiéndose por tres pilares: (i) involucración de los agentes sociales, económicos y políticos; (ii) cooperación y coordinación entre la Administración Pública y los gobiernos estatal, autonómico y local, y (iii) una coordinación del Plan basado en la separación de poderes entre la autoridad coordinadora (Secretaría General de Fondos Europeos) y la supervisora (IGAE).

También se pone de relieve que será el Ministerio en cuestión el responsable de verificar y hacer seguimiento de que los **hitos y objetivos** vinculados a cada Componente se aplican con arreglo al **sistema de control de los fondos EIE**. También se dispone que se deberán elaborar informes obligatorios en relación con eventuales **irregularidades graves** en la ejecución del Plan, siendo esencial para su prevención la labor del **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude** en coordinación con OLAF.

Por otro lado, considera que las diferentes instancias de control están correctamente identificadas, estableciéndose un **segundo nivel de control** en cada una de las administraciones que gestionen los fondos del Plan.

También se subraya el importante papel que tendrá en la aplicación del Plan el nuevo **sistema informático general**, y que aún está en proceso de desarrollo. Esta herramienta proporcionará datos en relación con la ejecución de cada componente a fin de documentar los avances del Plan, y ofrecerá información sobre los beneficiarios finales. A este respecto, la Comisión destaca la necesidad de informar no sólo sobre los beneficiarios *finales*, sino también sobre grupos, como los contratistas o subcontratistas.

En la medida que **las propias autoridades españolas reconocen la existencia de “riesgos ciertos” de doble financiación**, la Comisión incide en la necesidad de adecuar los mecanismos. En este sentido, desde Bruselas se considera que el hecho de que en la organización de ejecución del MRR participen los mismos organismos de los fondos EIE supone una **garantía adicional** para evitar la doble financiación. Igualmente, las auditorías específicas sobre doble financiación que llevarán a cabo desde IGAE suponen una salvaguardia añadida.

Finalmente, la Comisión valora que, **en virtud de las disposiciones del Real Decreto 36/2020 queda confirmada la habilitación jurídica y la capacidad administrativa del Plan.**

2.11. Coherencia

La Comisión Europea considera que la **coherencia** y **verosimilitud** de los 30 componentes y las reformas e inversiones que los integran queda garantizada por las **cuatro líneas de acción transversales** del Plan (transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género). En términos de coherencia, **la Comisión esgrime que es fundamental que las reformas se lleven a cabo durante los dos primeros años (2021-2022) a fin de ejecutar las inversiones de una forma más eficaz.**

Con relación a un uso más eficaz, transparente y predecible de los fondos, la Comisión hace especial referencia a conveniencia de **mejorar el marco de contratación pública** y de promover una **coordinación más fuerte entre los distintos niveles de gobierno.**

La Comisión también refleja sus esperanzas en las **reformas del mercado laboral** y en que éstas se traduzcan en un aumento del nivel de cualificaciones, dando así respuesta a las necesidades del mercado laboral. Ello se traduciría en una mayor **cohesión social** y, probablemente, en un apoyo a la **sostenibilidad** de las pensiones.

En cuanto al contenido de los 30 componentes, Bruselas defiende que el Plan no presenta incoherencias ni contradicciones y que presta la debida atención a garantizar que los **plazos de ejecución** se adapten a las propias reformas e inversiones. Finalmente, en aras de promover una mayor coherencia entre los 112 instrumentos, recalca la importancia de un **reparto territorialmente equilibrado.**

3. Conclusiones globales y áreas de mejora

La Comisión Europea **otorga la máxima puntuación («A», las otras dos son la «B» y la «C») a 10 de los 11 criterios de evaluación** en los que se estructura el *Resumen de evaluación del Plan* del Documento de trabajo de la Comisión Europea.

La única de dichas secciones en las que el Plan de España no obtiene la máxima puntuación es el **apartado 9, relativo a los costes**, pues **la Comisión considera que persisten lagunas acerca de la información y las pruebas aportadas en cuanto al carácter razonable y verosímil de los costes estimados**, lo que impide conceder la calificación más alta para este criterio de evaluación.

RESUMEN DE LA CALIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- 1.- Respuesta integral y debidamente equilibrada a la situación económica y social: **calificación «A»**
- 2.- Vínculo con las recomendaciones específicas por país y con el Semestre Europeo: **calificación «A»**
- 3.- Potencial de crecimiento, creación de empleo, resiliencia económica, institucional y social, pilar europeo de derechos sociales, mitigación del impacto de la crisis y cohesión y convergencia social territorial: **calificación «A»**
- 4.- El principio de “no causar un perjuicio significativo” (principio DNHS): **calificación «A»**
- 5.- Transición verde: **calificación «A»**
- 6.- Transición digital: **calificación «A»**
- 7.- Impacto duradero del Plan: **calificación «A»**
- 8.- Hitos, objetivos, seguimiento y ejecución: **calificación «A»**
- 9.- Costes: **calificación «B»**
- 10.- Controles y auditoría: **calificación «A»**
- 11.- Coherencia: **calificación «A»**

No obstante, a pesar de haber otorgado la máxima calificación a la práctica totalidad de los criterios de evaluación, la Comisión pone de relieve una serie de aspectos **susceptibles de mejora** del Plan de España, a saber:

- **En el marco del criterio de evaluación 2: vinculación las recomendaciones específicas por país y con el Semestre Europeo**
 - En cuanto al **sistema de pensiones**, señala que las medidas podrían derivar en un incremento del gasto a medio y largo plazo.
 - Respecto a la financiación del **nuevo fondo tripartito** para costear los ERTES, la Comisión augura que España necesite solicitar un mayor volumen de ayudas con cargo al MRR en forma de préstamos.
 - En lo relativo a la **reforma laboral**, se insta a que, para su éxito, ésta se lleve a cabo con **total respeto al diálogo social**.
 - Sobre la **reforma del sistema de negociación colectiva**, se hace referencia a la falta de concreción e insta a acompañar la reforma de un informe de **evaluación *ex ante*** sobre las carencias de la legislación vigente en materia de convenios colectivos.

- **En el marco del criterio de evaluación 3: Potencial de crecimiento, creación de empleo, resiliencia económica, institucional y social, pilar europeo de derechos sociales, mitigación del impacto de la crisis y cohesión y convergencia social territorial:**
 - Las **previsiones de crecimiento económico y de empleo** son **demasiado optimistas**.
 - Las **dotaciones presupuestarias autonómicas no son desglosadas y no se hace mención explícita a las disparidades interregionales**.

- **En el marco del criterio de evaluación 5, sobre la transición verde**, la Comisión pone de relieve que **la inversión pública propuesta por España probablemente no sea suficiente** para alcanzar los objetivos de ahorro energético del PNEC requiriéndose, por tanto, financiación pública adicional y un mayor factor de movilización de inversión privada.

- **En el marco del criterio de evaluación 6, sobre la transición digital:**
 - El Plan **no incluye medidas específicas para abordar el desafío de la capacitación y cualificación digital en colaboración con socios esenciales**, como las empresas, universidades o centros de investigación
 - El **grado de especificidad en materia de conectividad** en determinadas líneas de inversión (por ejemplo, la implantación del 5G en zonas transfronterizas) **es insuficiente**.

- **En el marco del criterio de evaluación 7, sobre el impacto duradero del Plan:**
 - Existen ciertos **riesgos en cuanto al impacto duradero** del Plan, destacando determinadas medidas en materia de educación infantil y atención a la infancia, formación profesional, universidades, salud que, según sus previsiones, podrían derivar en **compromisos presupuestarios permanentes**.
 - La **viabilidad a largo plazo** del Plan dependerá del diseño final de una serie de **reformas que no se concretan**, como: (i) la del nuevo mecanismo de estabilidad y flexibilidad en el mercado laboral, (ii) la reforma de las pensiones y (iii) las revisiones del gasto.
 - Bruselas insiste garantizar una **asunción más amplia** de las medidas, lo que requerirá de su **aceptación por parte de los agentes** implicados en la aplicación de las reformas y las inversiones, como las **autoridades regionales y locales**.

- **En el marco del criterio de evaluación 9, sobre los costes:**
 - Persisten algunas **lagunas acerca de la información y las pruebas** aportadas en cuanto al **carácter razonable y verosímil de los costes** estimados que impiden conceder la calificación más alta para este criterio de evaluación
 - **No existen suficientes datos históricos o comparativos** para considerar que los costes son verosímiles
 - La **metodología** utilizada no está suficientemente bien explicada y justificada
 - No queda suficientemente resuelto el conflicto sobre la **doble financiación** durante la fase de ejecución.