



ANÁLISIS Y REFLEXIÓN CONJUNTA  
PARA MEJORAR LA INTEGRACIÓN DEL  
CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS FONDOS  
DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN  
Y RESILIENCIA EN LAS CC.AA.

Abril de 2022



RED2RED

El presente informe ha sido elaborado/a con el apoyo de la Fundación Europea para el Clima. La responsabilidad de la información y los puntos de vista expuestos en este recae en los autores. La Fundación Europea para el Clima no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida o expresada en el presente documento

# ANÁLISIS Y REFLEXIÓN CONJUNTA PARA MEJORAR LA INTEGRACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA EN LAS CC.AA.

## Conclusiones del proyecto

Abril de 2022

Un informe elaborado por:



C/ María Pedraza 30, Planta 3. 28039 Madrid.  
+34 91 5501170 - info@red2red.net



## Índice de Contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. LA AMBICIÓN CLIMÁTICA EN EL PRTR</b>	<b>5</b>
<b>2. COHERENCIA PRTR-PNIEC Y LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA</b>	<b>7</b>
<b>3. LA EJECUCIÓN DEL PRTR</b>	<b>8</b>
<b>4. LA LLEGADA DE LA AMBICIÓN CLIMÁTICA AL TERRITORIO</b>	<b>10</b>
<b>5. GESTIÓN, MEDIOS Y RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES</b>	<b>13</b>
<b>6. GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PRTR</b>	<b>15</b>
<i>6.1. Gobernanza</i>	<i>15</i>
<i>6.2. Información disponible y transparencia</i>	<i>16</i>
<i>6.3. Seguimiento ambiental y evaluación</i>	<i>18</i>
<b>7. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS PREVISTOS DE LA TRANSICIÓN VERDE PROPUESTA POR EL PRTR</b>	<b>20</b>
<b>8. ¿CÓMO LO ESTÁN HACIENDO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES? CONCLUSIONES SOBRE EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS ENTRE GESTORES LOCALES</b>	<b>22</b>
<b>9. “LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD”. VALORACIONES Y CONCLUSIONES RECOGIDAS EN LA SERIE DE PODCASTS....</b>	<b>29</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente documento resume las principales conclusiones derivadas del estudio titulado **“Análisis y reflexión para mejorar la integración del cambio climático en los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en las Comunidades Autónomas”**, realizado por [Red2Red](#) gracias a la financiación de la Fundación Europea para el Clima. A continuación, se exponen dichas conclusiones, agrupadas por temáticas.

- > La ambición climática en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- > Coherencia PRTR-PNIEC y Ley de Cambio climático.
- > La llegada de la ambición climática al territorio.
- > Gobernanza, seguimiento y evaluación del PRTR.
- > Efectos socioeconómicos previstos de la transición verde propuesta por el PRTR



## 1. LA AMBICIÓN CLIMÁTICA EN EL PRTR

Las valoraciones de la Comisión Europea relativas a la ambición climática del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia fueron muy positivas: en su diseño el Plan **siguió correctamente la metodología propuesta, supera el 37 % de presupuesto con contribución climática previsto por el Reglamento y se alinea adecuadamente con los objetivos del PNIEC**. Por tanto, en la teoría, el plan recoge todas las exigencias en cuanto a contribución al clima. No obstante, existen elementos subjetivos que están relacionados principalmente con la interpretación de lo que es beneficioso para el clima o el desglose específico de las actividades utilizadas. Cuanto mayor sea el nivel de granularidad que pueda utilizarse, es decir, cuando el etiquetado se realice a nivel de proyecto, más fiables serán los resultados. Por el momento, la falta de información detallada sobre los proyectos concretos financiados con el Plan no permite asegurar que esos objetivos climáticos se vayan a cumplir en la ejecución real del PRTR.

En relación al cumplimiento del **principio DNSH**, la **falta de participación y transparencia**, la falta de definición de criterios de obligado cumplimiento por parte de los ministerios y los **plazos ajustados** podrían comprometer el cumplimiento de los objetivos medioambientales. Además, la **ejecución en cascada** está provocando que la importancia del DNSH se vaya diluyendo frente a la urgencia de la ejecución.

En conclusión, la contribución climática del plan se considera adecuada pero la cuestión latente es: **¿Cómo se va a garantizar que dicha ambición se traslada efectivamente a la implementación de los proyectos financiados por el Plan?** Entre los posibles **retos y barreras** que podrían comprometer el logro de los objetivos climáticos destacamos: la necesidad de reforzar la información y formación de la cadena de agentes implicados en la gestión, la necesidad de avanzar en la definición de criterios claros y de obligado cumplimiento y los plazos ajustados. Además, creemos necesario enfatizar que para el logro efectivo de estos objetivos climáticos es imprescindible la respuesta efectiva de los potenciales destinatarios/as y beneficiarios/as y la movilización de la inversión privada necesaria a favor de la transición ecológica.

En términos generales, es evidente que el **seguimiento climático** se está convirtiendo en una práctica habitual en muchos ámbitos, como medida para evaluar el impacto de las inversiones en el clima, tanto a nivel nacional como internacional. De ahí que la OCDE comenzara a supervisar los flujos financieros hacia los objetivos de las Convenciones de Río sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación a finales de los años 90, utilizando los "Marcadores de Río". Esos marcadores se han convertido en la base de la mayoría de las metodologías de seguimiento del clima, con algunas variaciones. Estas variaciones se deben principalmente a elementos como el sistema de puntuación utilizado, el nivel de granularidad con el que se realiza el etiquetado, la consideración o no de los impactos negativos, la inclusión o no de los impactos de la adaptación al cambio climático, así como la diferenciación o no entre inversiones de mitigación y adaptación. En este sentido es importante que las directrices sean claras para entender los resultados, y cuando el etiquetado se utiliza en el marco de acuerdos internacionales, es necesario que los diferentes países utilicen el mismo enfoque. Incluso utilizando el mismo enfoque, siempre hay elementos subjetivos que pueden llevar a resultados diferentes. Estos elementos **subjetivos** están relacionados principalmente con la **interpretación de lo que es beneficioso para el clima o el desglose específico de las actividades** utilizadas. Cuanto mayor sea el **nivel de granularidad** que pueda utilizarse, es decir, cuando el etiquetado se realice a nivel de proyecto, más fiables serán los resultados.

En el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados Miembros cuentan con una **guía detallada** sobre etiquetado climático para que los países lo integren en sus planes de recuperación. Las directrices de la UE sobre la elaboración de los planes de recuperación comprenden una amplia lista de actividades con sus contribuciones climáticas **para minimizar la subjetividad**, y exigen que el

etiquetado se realice a nivel de medida. Las valoraciones del PRTR por parte de la Comisión Europea fueron muy buenas en lo que respecta a la consideración de los **objetivos climáticos**, ya que **sigue correctamente la metodología** de etiquetado propuesta y **supera el 37% de contribución climática** exigida por el Reglamento. Por tanto, en la teoría, el plan recoge todas las exigencias en cuanto a contribución al clima. Sin embargo, siempre quedan elementos subjetivos en el etiquetado que dificultan la medición del impacto real de las inversiones en el clima. Además, el nivel de granularidad utilizado no es tan detallado como sería deseable debido a la complejidad del plan. La **falta de nivel de detalle** sobre los proyectos concretos no permite asegurar que esos objetivos climáticos se vayan a cumplir. Por tanto, habrá que esperar al desarrollo de las medidas en las convocatorias específicas para conocer la contribución real a los objetivos climáticos.

En cuanto al **cumplimiento del principio de no causar perjuicio significativo** al medio ambiente según la metodología establecida en la Comunicación de la Comisión (2021/C 58/01), España cuenta con una guía propia elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) que trata de facilitar la justificación. Sin embargo, para la evaluación sustantiva del principio DNSH, sigue siendo necesario acudir a metodologías específicas y al propio Reglamento de Taxonomía. La justificación del cumplimiento de DNSH en el PRTR español fue valorada positivamente por los servicios técnicos de la Comisión, otorgando una calificación «A» con arreglo al criterio de evaluación 2.4 del anexo V del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, desde diversas organizaciones se ha criticado la falta de participación y transparencia en la elaboración del plan, la falta de definición de los criterios de obligado cumplimiento, los plazos reducidos e incluso la exclusión de la evaluación de impacto ambiental por circunstancias excepcionales para algunas categorías de los proyectos financiables. En algunas convocatorias se están introduciendo herramientas que facilitan la evaluación del DNSH, como son los cuestionarios por tipología de actuaciones subvencionables elaborados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano.

El **seguimiento al cumplimiento del principio DNSH** en el desarrollo de cada una de las componentes, reformas e inversiones del PRTR **se prevé como una tarea compleja**, especialmente por la delegación encargada del cumplimiento y evaluación de los compromisos definidos en el plan a las distintas administraciones públicas gestoras y a los beneficiarios finales de las ayudas. Esta dificultad indica la necesidad urgente de dotar a las distintas administraciones implicadas con recursos humanos formados en la materia, financiar las actuaciones de asesoramiento técnico de los beneficiarios y crear herramientas adaptadas para el seguimiento de los compromisos vinculados al principio DNSH.

Por otro lado, y más allá del etiquetado ambiental previsto e impulsado y del cumplimiento del principio DNSH, **para lograr una mejor comprensión de la ambición climática del Plan** hubiera sido aconsejable un ejercicio de Evaluación Ambiental Estratégica que no se ha producido en el marco de este ejercicio de planificación, en parte por la premura con la que se ha llevado a cabo.



## 2. COHERENCIA PRTR-PNIEC Y LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Las medidas propuestas en el PRTR son coherentes con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y con la Ley de Cambio Climático y transición energética. Entre los tres, **están suponiendo un impulso a las estrategias climáticas de las CC.AA., que está acelerando el ritmo de elaboración de sus documentos de planificación**, relativos a la lucha contra el cambio climático. Se considera de especial relevancia garantizar la **actuación sinérgica y complementaria** de las acciones promovidas desde el PRTR con los esfuerzos que se están actualmente llevando a cabo para hacer frente a la emergencia climática en el ámbito regional y local.

El PRTR se ha desarrollado en un momento en el que existe un **ecosistema legislativo favorable al cambio**, con el PNIEC y la recientemente aprobada Ley de Cambio Climático, que establecen objetivos vinculantes en cuanto a reducción de emisiones, eficiencia energética y energías renovables.

La **coherencia** del PRTR con el PNIEC y la Ley de Cambio Climático, es en líneas generales bastante **buena**, constituyendo el punto de partida hacia la descarbonización. Todos los elementos establecidos en la Ley y en el PNIEC están incluidos también en el Plan, aunque no todos con el mismo nivel de desarrollo. Algunos de los componentes del plan no incluyen suficiente detalle sobre las medidas específicas que se financiarán como para concluir si tendrán o no la contribución esperada. Uno de los elementos positivos del **PRTR** es que **se espera que adelante la consecución de los objetivos** de reducción de emisiones **establecidos en el PNIEC**. Por el contrario, existen **dudas sobre** si las mejoras de **eficiencia energética** propuestas en el PNIEC se podrán alcanzar con las medidas propuestas en el PRTR. Algunas personas expertas consideran que, aunque el PRTR no se contradice con el PNIEC y la Ley de cambio climático, deberían haberse desarrollado de manera más coordinada, junto con la Estrategia 2030 y la Hoja de ruta 2050.

En cuanto a las **estrategias climáticas de las CC.AA.**, la mayoría de ellas no tienen una legislación suficientemente desarrollada, y algunas de ellas ni siquiera cuentan con un documento de política climática. Sin embargo, el **impulso dado por el PNIEC y por las exigencias del PRTR** está llevando a las CC.AA. a concentrar sus esfuerzos en avanzar rápidamente en esta dirección. Por último, algunas CC.AA. están informando sobre el tipo de actuaciones relacionadas con el clima que tienen intención de financiar, pero todavía es demasiado pronto para saber cuál será el enfoque real. Para ello habrá que esperar unos meses, hasta que la aplicación del plan avance un poco más.

El PNIEC y de la Ley Española de Cambio Climático ha facilitado a las **CC.AA. avanzar rápidamente** en la definición de **leyes y estrategias climáticas**, aunque el grado de avance actual es heterogéneo, existiendo aún algunas CC.AA. (Asturias, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Madrid y La Rioja) sin documentos estratégicos vigentes. Los instrumentos de planificación de las CC.AA. **abordan actuaciones** en el **ámbito de la mitigación, la adaptación, la investigación e innovación y la participación ciudadana y sensibilización**. Aunque no es competencia de las CC.AA., algunas de sus leyes y estrategias establecen también objetivos cuantitativos de reducción de emisiones (a veces por sectores), de promoción de energías renovables o de eficiencia energética.

Dentro de los principales sectores incluidos **en las estrategias de todas las CC.AA.**, se encuentran el **uso eficiente de la energía, las energías renovables, el transporte y el sector residencial**. Además de estos, se mencionan otros sectores importantes que difieren según las CC.AA., como **el agua o la economía circular** (Andalucía), el **sector turístico** (Aragón, Valencia) o la **salud pública** (Aragón, Murcia), el fomento de los **sumideros de carbono y el sector agrario** (Cantabria, Extremadura), los sumideros de carbono y **el medio natural** (Aragón, Galicia, Murcia), la gestión de **los residuos** (Andalucía, Extremadura, I. Canarias, Navarra, País Vasco), **salud pública** (Aragón, Murcia, Valencia), **sector industrial** (Cantabria, Galicia, Navarra). La mayor parte de estas líneas se encuentran **reflejadas en el PRTR**, y en particular las que tienen que ver con el campo de **la mitigación**.



### 3. LA EJECUCIÓN DEL PRTR

Aunque el arranque del plan fue **muy positivo**, la **ejecución real** se está produciendo de manera **más lenta**. No obstante, se ha observado una aceleración en los últimos meses, que podría acentuarse en el año 2022, en parte gracias al **despegue de los PERTE** (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica).

Uno de los principales riesgos es la **subejecución de los fondos** concedidos: la capacidad efectiva de las distintas administraciones nacional, regional y local, de absorber los fondos en los plazos previstos se perfila como un elemento fundamental. Existen también toda otra serie de riesgos que, más allá de la ejecución del gasto previsto en el Plan, podrían comprometer el logro de los objetivos previstos. Entre ellos se destaca la posible **excesiva dispersión de los fondos** o al contrario, su excesiva concentración, que **sean "capturados"** en pocas manos. También el riesgo de que, ante la presión de ejecutar los fondos, ésta se **centre en proyectos tradicionales y poco innovadores** o que no promueven transformaciones reales o también de que se **produzca una inversión con expectativas infladas** en sectores que no están maduros. La llegada efectiva a toda la tipología de agentes previstos y las dificultades para ejecutar los proyectos comprometidos en los ajustados plazos previstos o el nuevo contexto, condicionado y tensionado en mayor medida por la guerra en Ucrania, son otras de las cuestiones a resaltar.

El arranque del PRTR fue muy positivo. En diciembre de 2021, **España fue el primer estado miembro en recibir el primer pago de los fondos de recuperación**, tras un informe positivo basado en una lista de hitos y objetivos de carácter normativo y organizativo (ninguno vinculado con las inversiones).

La ejecución del presupuesto se ha visto determinada por el carácter contracíclico de los fondos y el ajustado plazo de ejecución, por lo que **muchos de los proyectos a los que se les ha dado financiación son proyectos maduros**, lo que ha permitido una mayor eficiencia en el impacto de las inversiones y ha facilitado la capacidad de respuesta. Las **manifestaciones de interés** han sido de gran utilidad al **orientar las convocatorias** a aquellas áreas en las que existen más proyectos maduros y con más garantía de alcanzar resultados. Una parte muy significativa de los proyectos recogidos en las manifestaciones de interés **se han adaptado totalmente a los objetivos o prioridades del PRTR**.

La canalización de los fondos del MRR se encuentra **en su primera fase**, que cubre el periodo 2021-2023, en la que el objetivo fundamental ha sido impulsar la recuperación de la economía, con una **concentración importante en los ámbitos de la transformación verde (casi 40%) y digital (casi 30%)**. De estos fondos, a diciembre de 2021, **se habían asignado 11.001 millones de euros a las CC.AA. y 3.000 millones de euros a las EE.LL.**, para el despliegue de inversiones en sus ámbitos de competencias. No obstante, **se observa una lenta ejecución real**, con una **movilización del 20,4% de los fondos** asignados a los territorios en febrero de 2022. Algunos de los problemas detectados son el gran alcance de la acción, grandes cantidades de dinero que no han gestionado antes, el hecho de ser un modelo novedoso.

A pesar de ello, **las nuevas estadísticas de febrero muestran un salto en la ejecución por parte de las CC.AA.**, de 104 millones en agosto de 2021 a 2.250 millones en febrero 2022. Se observa, por tanto, una aceleración en el despliegue de las inversiones. En estos momentos, la página web del PRTR muestra 1.940 convocatorias de ayudas, subvenciones o licitaciones, entre las ya cerradas (1.430), las abiertas (470) y las que se abrirán próximamente (40).

En relación a **los PERTE**, a **final de 2021 solo se habían aprobado 3** de los 11 previstos, y en lo que va de año han aprobado 6 PERTE más. A pesar de ello, por el momento se han convocado solo unas pocas ayudas ligadas a los primeros PERTE aprobados: el VEC (para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado) y el ERHA (energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento).



En todo caso, el menor ritmo de ejecución real en las primeras fases del plan no es sorprendente, máxime si se considera los procedimientos y mecanismos que es preciso articular para su traslado efectivo.

**Entre los riesgos vinculados a la ejecución del Plan destaca la posible “subejecución”,** que dependerá de **la capacidad efectiva de las distintas administraciones** de absorber los fondos en los plazos previstos. Otros retos son que se produzca una excesiva dispersión de los fondos en muchas iniciativas, pero sin un impacto real o, al contrario, que los fondos sean “capturados” en pocas manos, por tener mayor capacidad de interlocución y ejecución de proyectos y no alcancen al conjunto del tejido socioeconómico. También existe un riesgo de que se produzca una inversión con expectativas infladas en sectores que no están maduros todavía o al contrario, de que, por la presión de ejecutar los fondos, ésta se **centre en proyectos tradicionales y poco innovadores** o que no promueven transformaciones reales. En relación a esta última cuestión, se aprecia hasta la fecha **un difícil encaje de los proyectos más innovadores e integrales.** Por un lado, el PRTR adolece de cierta rigidez: se trata de una subvención otorgada a los Estados Miembros que atiende al cumplimiento de unos resultados, expresados en indicadores, lo que limita y enmarca qué se puede hacer. Los proyectos deben a su vez ceñirse a convocatorias, frecuentemente sectoriales, y con criterios muy estrictos. No obstante, está por ver en qué **grado esto puede ser revertido a través de los PERTES y los proyectos tractores previstos.**

**Otros riesgos destacados** a los que puede verse sometida la ejecución del PRTR y sobre todo la consecución de los objetivos finales previstos y la transformación esperada son la **aproximación oportunista a la financiación**, es decir, intentar obtener fondos con proyectos poco maduros; los **plazos ajustados para la ejecución** de los proyectos comprometidos o la **limitada participación de determinados tipos de agentes**, como pueden ser las entidades locales de menor tamaño o las PYMES.

Por otro lado, la **situación actual**, marcada por la guerra en Ucrania y la agravada crisis energética y de suministros, **puede comprometer o dificultar el efectivo desarrollo de las inversiones planificadas.** En este sentido, no se ha previsto en el PRTR mecanismos para una posible reprogramación o modificación (mecanismo sí previsto, por ejemplo, en los Programas Operativos o Programas de Desarrollo Rural financiados con fondos europeos, que permite una adecuada adaptación de los objetivos y actuaciones al contexto cambiante). No obstante, y aunque los objetivos previstos en el PRTR no puedan ser objeto de modificación, cabe plantearse si las circunstancias actuales aconsejan algún tipo de cambio en el modo de alcanzarlos, que permita hacer frente a las dificultades detectadas en el nuevo contexto.

Por último, **un elemento esencial para la implementación del Plan es el logro de acuerdos parlamentarios**, que permitan poner en marcha las reformas previstas, cuya aprobación condicionará la llegada efectiva de los fondos previstos.

#### 4. LA LLEGADA DE LA AMBICIÓN CLIMÁTICA AL TERRITORIO

**El papel de las CC.AA. y de las EE.LL. es crucial** para la ejecución del PRTR y para **lograr los objetivos climáticos propuestos**, ya que gran parte de las acciones se implementan finalmente en el territorio. Además, se espera que CC.AA. y EE.LL. gestionen aproximadamente la mitad de los fondos del Plan.

Las pautas relativas a la contribución climática recorren, desde su diseño en el Plan a su aplicación en la ejecución real de los proyectos una larga cadena, en la que existe el riesgo de que pueden diluirse. La efectiva integración de los proyectos e inversiones financiadas por el PRTR en el territorio y el adecuado encaje con otras actuaciones en curso en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales es fundamental para el logro de los objetivos previstos.

Hay que destacar que el reparto de los fondos del PRTR se fija a través de políticas palanca, y no por territorios. Son las Conferencias Sectoriales de cada área las encargadas de establecer el reparto de esos recursos y los aspectos sustantivos relacionados con los programas y proyectos, a través de criterios consensuados.

Los Presupuestos Generales del Estado muestran qué parte de los fondos va a gestionar cada ministerio y cuál es la parte que se transferirá a las CC.AA. y EE.LL. Del presupuesto total previsto para el PRTR en los PGE 2021, **el 50,89%** eran transferencias a CC.AA. y EE.LL., es decir, 12.313.922€. De estos, las CC.AA. recibirán un total de **10.793.869€**, equivalentes al 44,61% de los PGE para 2021. Las EE.LL., por su parte, recibirán **1.520.053€**, equivalente a 6,28% del presupuesto.

En los PGE 2022, que ofrecen mayor detalle que los de la anualidad anterior, se refleja a qué componentes se corresponden las transferencias previstas. **Las CC.AA.** gestionarán íntegramente los recursos destinados a financiar actuaciones dentro de **10 componentes** (C03, C04, C05, C06, C15, C16, C17, C18, C21, C22), mientras que **las EE.LL.** gestionarán íntegramente los fondos destinados a actuaciones dentro de la **componente 1**, referente al *plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos*. El resto de componentes serán gestionados de forma conjunta entre CC.AA. y Entidades Locales.

La asignación de los fondos territorializados con incidencia en el clima ha estado a cargo de cuatro ministerios. Así vemos que, a diciembre de 2021, el **MITMA ha asignado el 58,64%** de los fondos, equivalente a 2.578,50 millones de euros, destinados principalmente a financiar la **Rehabilitación de entornos residenciales** y la implantación de **zonas de bajas emisiones** y transformación del transporte urbano y metropolitano. **El MITERD** ha tenido la segunda mayor participación en la canalización de los fondos territorializados asignados, con **un 24,73%**, equivalente a 1,087.40 millones de euros, centrado en diversas líneas de actuación como el plan de apoyo a la implementación de la **normativa de residuos** y la **conservación de la biodiversidad** y restauración de ecosistemas. En menor proporción, el **MINCOTUR (14%)** y el **MAPA (2,62%)** también han participado en la asignación de fondos verdes, el primero para la transformación del **modelo turístico hacia la sostenibilidad** y el segundo para el impulso de la **transición ecológica de la agricultura y la ganadería** y a la mejora de la resiliencia del sistema agroalimentario.

De los 11.001 millones de euros transferidos a las CC.AA. a diciembre de 2021, el 78,52% se ha hecho vía Conferencias Sectoriales, mientras que el 21,48% se ha realizado mediante convenios o concesiones a las Comunidades Autónomas. En la distribución de fondos destacan como beneficiarias aquellas CC.AA. con mayor población: **Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana**. Estas cuatro comunidades concentran **el 51,67% de los fondos asignados** a las CC.AA.

En el reparto a las CC.AA., como ocurre en el conjunto del Plan, se produce un **importante protagonismo** de las cuestiones vinculadas a la **transición verde**. Al evaluar la asignación de fondos a las **comunidades autónomas** por categorías, vemos que esa área supone un total de 5.519 millones



de euros, concentrando el 50,16% del total de los fondos asignados a las CC.AA. a diciembre de 2021. Por detrás de la transición verde, se sitúan la digitalización (15.53%) y la protección social (11.71%). En menor proporción, se han distribuidos fondos en educación y formación profesional (7.49%), turismo (6.36%) y empleo (6.34%). Por último, ciencia (1.95%) y cultura (0.45%), son las áreas que menor proporción de los fondos han recibido.

De los 3.000 millones de euros asignados a **las EE.LL.**, se han destinado **325 millones de euros a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios del reto demográfico**, cuyo objetivo es conseguir una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la mejora de la eficiencia energética, la movilidad sostenible o la utilización de fuentes de energías renovables térmicas o eléctricas. En segundo lugar, se han destinado **315 millones de euros a financiar proyectos de modernización de mercados** en zonas comerciales, rurales y turísticas, en el marco de la componente 13 de impulso a las pymes, que no tiene contribución climática, sino que está dirigida a incrementar la **digitalización de las pymes** en todos los sectores. Estas inversiones constituyen una estrategia complementaria a los proyectos gestionados por las CC.AA., que redundará en un efecto beneficioso sobre el medioambiente y la eficiencia energética, ya que la ecológica y la digital, se conciben como dimensiones horizontales esenciales para la modernización y el crecimiento del tejido empresarial.

La **inversión verde de las CC.AA.** se sitúa **entre el 41 y el 60% del total** del total de los fondos transferidos del PRTR en estos territorios, siendo **Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura** las cuentan con una mayor proporción de fondos para transición verde con respecto al total asignado, y Navarra y La Rioja las que menos. **Los sectores** a los que se dirigen dichos fondos están **determinados por las transferencias que se han realizado desde el Estado**, que son, en orden de peso en relación a los fondos verdes totales: la **edificación, transportes y movilidad, energías renovables y almacenamiento energético, biodiversidad**, seguidos de los **residuos, agricultura y ganadería y agua**. En la mayor parte de las CC.AA., la edificación y los transportes se llevan la mayor parte de los fondos, aunque hay algunos casos en que otros sectores han tenido más peso, como son: la **biodiversidad en Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura y Aragón**, y también la **energía en Extremadura**. Aunque con menor peso total, algunos sectores han cobrado mayor protagonismo en algunas CC.AA. con respecto a la media nacional, como es el caso de los **residuos en las Islas Baleares, las Islas Canarias y Cantabria, la agricultura en Andalucía y Murcia, o el agua en Extremadura, Castilla la Mancha y Canarias**. Por último, algunas inversiones que son específicas de una sola comunidad autónoma son el centro nacional de investigaciones en almacenamiento energético en Extremadura, que ha supuesto el 11,9% de los fondos transferidos para inversiones verdes, y la transición justa en Castilla y León, con un 9,4% del total de sus inversiones verdes.

Si comparamos esas inversiones con las estrategias climáticas de las CC.AA., podemos concluir que las **inversiones impulsadas en las CC.AA. en el marco del PRTR** están **alineadas con sus líneas estratégicas de cambio climático**, con un impacto particularmente **importante en los sectores de la edificación y del transporte y movilidad, seguidos del sector de la energía y de la biodiversidad**. Estas inversiones están dirigidas fundamentalmente al bloque de **mitigación de emisiones**, con algunas inversiones en el sector agrario y en la protección de la biodiversidad que se enmarcan en el bloque de la adaptación al cambio climático, y el Centro Nacional de Investigaciones en Almacenamiento Energético de Extremadura, que se englobaría dentro de las actuaciones en I+D+i. Lo que **no abordan** las inversiones del PRTR son las líneas de actuación relacionadas con la **transmisión de conocimientos, la participación ciudadana y la sensibilización, apenas se aborda la I+D+i**, si exceptuamos el citado Centro de Extremadura, y las actuaciones relacionadas con la **adaptación se limitan a la restauración de ecosistemas y actuaciones en parques nacionales**, sin abordar el resto de los sectores, y en particular el sector de la salud, que incluyen muchas de las CC.AA. entre sus líneas de actuación y que no cuentan con otros fondos específicos alternativos, como podría suceder con los fondos FEADER en el caso del sector agroalimentario o los fondos FEDER en el caso

de la industria. También se aborda el **turismo sostenible**, para lo cual se han transferido fondos por un importe total de 700 millones, que van a ejecutar fundamentalmente las entidades locales.

Las **pautas relativas a la contribución climática recorren**, desde su diseño en el Plan a su aplicación en la ejecución real de los proyectos en el territorio **una larga cadena**, en la que existe el riesgo de que puedan diluirse. Existe por ejemplo el riesgo de que el principio DNSH pase a constituir un trámite y no conlleve los análisis suficientes para garantizar que efectivamente no se causan daños significativos en el medio ambiente. En este sentido, se constata como elemento clave el modo en que se diseñan las convocatorias de ayuda o pliegos de licitación, y el contenido de las mismas: las pautas que incluyen en relación a los objetivos climáticos, la información que solicitan a priori, las exigencias de cara a la verificación de estos compromisos a posteriori entre otros.

Por último, una cuestión que se destaca como fundamental es la efectiva integración de los proyectos e inversiones financiadas por el PRTR en el territorio y el adecuado encaje con otras actuaciones en curso en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Ante ello, el **diseño de un documento de planificación estratégica** y de dirección de futuro del municipio en torno a dos transformaciones, la verde y la digital está permitiendo a determinados municipios un aterrizaje más exitoso de los fondos. En sentido contrario, la falta de capacidad de EE.LL. y papel limitado que estas están teniendo en el diseño de las intervenciones para alinearlas con sus proyectos locales de transformación verde son dos retos latentes.



## 5. GESTIÓN, MEDIOS Y RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES

El PRTR es un plan muy ambicioso, tanto en el volumen de fondos que implica, como en el enfoque novedoso y los retos que se plantea alcanzar: ¿son los medios previstos para su gestión suficientes? es una cuestión clave. Por otro lado, el modelo de gestión previsto descansa en un reto fundamental, la capacidad de ejecución en los plazos previstos tanto por la AGE, como por las CC.AA. y entidades locales, a las que se transferirá aproximadamente el 50% de los fondos disponibles.

Uno de los puntos que más preocupa por parte de los distintos actores implicados en la coordinación y ejecución del plan es la **complejidad de los procesos de convocatorias, selección de proyectos, justificación de requisitos medioambientales** (DNSH).

El PRTR incorpora una novedosa forma de gestión: de acuerdo a lo que establece el Reglamento (UE) 2021/2411, el método de ejecución presupuestaria previsto en el PRTR es **gestión directa**, versus la gestión indirecta o compartida característica de los fondos europeos. Además, con respecto a la modalidad de contribución, se trata de una financiación no vinculada a costes, es decir, versus el reembolso de gastos subvencionables efectuados, se justificará a partir de los resultados. Para ello el **Plan establece hitos y objetivos**, cuyo seguimiento, en base a un marco de indicadores permitirá justificar la adecuada consecución del Plan.

Por otro lado, las distintas acciones que prevé impulsar a través del Plan requerirán del uso de distintos instrumentos y formas de gobernanza. Además de las inversiones directas a realizar por la Administración General del Estado o las subvenciones a empresas centralizadas se han previsto transferencias a las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

El **procedimiento de ejecución** del Plan se plantea como un **reto fundamental** para su implementación exitosa. El modelo previsto, se ha basado especialmente en transferencias y subvenciones que requieren un importantísimo trabajo de preparación, seguimiento, gestión y justificación. En este sentido, **se podría haber apostado por otros modelos, como poner más el acento en los contratos públicos, mucho más eficientes de ejecutar y gestionar, o la compra pública innovadora**, cuestiones que todavía podrían incorporarse en una posible revisión y modificación del Plan. Por otro lado, a pesar de los **esfuerzos en agilizar las medidas** que dispone el Real Decreto-ley 36/2020, la tramitación y burocracia asociada a diversos procedimientos puede poner en riesgo la ejecución al ritmo previsto.

En todo caso, el éxito del Plan descansa en gran medida en que la administración en todos sus niveles, de forma específica la AGE, pero también el resto de la administración, **instale las capacidades técnicas necesarias para dar respuesta a este reto de gestión**, de un volumen tan amplio de recursos públicos. Un plan tan ambicioso y con tantos recursos **debería haber venido acompañado de un plan paralelo para reforzar sustancialmente los medios necesarios para su gestión**. A través del refuerzo de los medios propios o mediante asistencias técnicas externas, se han dado pasos en esta dirección, que todavía es relevante para evitar posibles estrangulamientos.

El avance en la automatización de los procedimientos de la administración, dotándoles de una mayor agilidad, se dibuja asimismo como una cuestión clave, así que, el fomento de nuevos modelos de gestión, como el impulsado en el marco del "Kit digital" que permitan una más ágil respuesta.

En el caso particular de las entidades locales, se añade la dificultad de la insuficiencia de medios para gestionar el volumen de inversiones que tienen que gestionar. Asimismo, en las jornadas de debate se ha señalado en varias ocasiones que **la figura del interventor público está jugando un papel**

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**fundamental en la implementación de los proyectos**, en el sentido de que muchas entidades locales no están siendo capaces de desarrollar ciertos proyectos o iniciativas por las dificultades de la intervención. Se ha señalado la necesidad de formación de los interventores para flexibilizar los mecanismos e instrumentos que permitan ejecutar los planes a nivel local.

Por último, otro elemento fundamental en el que descansa el éxito del PRTR y la consecución de los objetivos climáticos previsto es que **exista una efectiva respuesta por parte de los potenciales beneficiarios** de dichas subvenciones. Ante ello se considera necesario fortalecer, a través de actuaciones de asesoramiento, la capacidad de respuesta de los mismo.



## 6. GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PRTR.

### 6.1. Gobernanza

**A pesar del modo en que el Plan enfatiza la necesaria gobernanza multinivel, los déficits vinculados a esta son precisamente uno de los puntos críticos** más comúnmente señalados. Se han producido **mejoras relevantes** en este sentido, en concreto tras la aprobación de las ordenes que clarifican la gestión y el reparto de roles entre los agentes implicados o la reciente publicación de los criterios de reparto de fondos a las CC.AA.

**La gobernanza multinivel** es una forma de gestionar lo público donde se implica a todos los actores involucrados, a todos los niveles de gestión, no solo a nivel administrativo si no también en relación con la sociedad. Por lo tanto, va mucho más allá de lo que llamaríamos las relaciones interadministrativas y van mucho más allá de lo que consideramos la participación pública. Un ejemplo de éxito en este sentido es la Agenda Urbana, que pone el foco en todos los actores, pero muy especialmente en los actores locales, donde las ciudades, como administración de proximidad y prestadores básicos de servicios, son clave en el desarrollo del Plan. El reto está en cómo hacer que este actor clave en el desarrollo y en la implementación de políticas tenga las **herramientas necesarias para conseguir el cambio**.

Dado el papel clave de la gobernanza en la ejecución del Plan, es preciso **profundizar el diálogo y el trabajo conjunto entre los distintos niveles administrativos**. En cuyo desarrollo las Conferencias Sectoriales serán el canal de comunicación y participación directa de las CC.AA. **Las Conferencias Sectoriales se han establecido como el canal de comunicación y participación directa de las CC.AA.** Es en las Conferencias Sectoriales de los distintos Ministerios donde se acuerdan las transferencias de fondos a las CC.AA. y a EE.LL. En relación con las componentes con mayor relación con los objetivos climáticos, en octubre de 2021 se habían celebrado hasta 8 reuniones vinculadas al MITERD en el marco de las Conferencias Sectoriales de Energía, Medio Ambiente y Reto Demográfico y dos Conferencias Sectoriales de Vivienda, Urbanismo y Suelo, además de la Conferencia Nacional de Transportes, en las cuales **se habían distribuido a través de las conferencias sectoriales un total de 8.958 M€ entre las diferentes CC.AA.**

**La limitada participación de las Entidades Locales** en el diseño del Plan y en las decisiones vinculadas a su implementación actual, es también otro tema fuertemente cuestionado. En general, los expertos señalan que ha habido una **insuficiente participación** de los diversos agentes en el diseño del plan, proceso que se desarrolló de un modo **centralizado** y pivotando esencialmente en los equipos de los distintos Ministerios. Esta circunstancia deriva, en parte, del necesario ajuste a todos los criterios y requisitos dispuestos por Bruselas en un tiempo muy limitado, lo que hizo el proceso especialmente complejo.

De forma general, **se valora necesario reforzar los consensos políticos, sociales y territoriales en torno al Plan** y la efectiva implicación y asunción de responsabilidades compartidas entre todos los niveles de la administración y también de los representantes de la sociedad civil. Por un lado, el logro de **acuerdos parlamentarios** es una cuestión clave para poner en marcha las reformas previstas, que sin ellos se podría bloquear e impedir la obtención de los fondos previstos. Si bien esta posición aunada debía haber nacido en una planificación más participada, que evitase desde el origen la resistencia a determinadas propuestas o reformas, **se considera que es todavía posible trabajar, a través de diversos mecanismos, en la construcción efectiva de un proyecto de país:** un reto colectivo a largo plazo al que hacer frente de forma coordinada y conjunta. En este sentido, **es imprescindible reforzar los herramientas y mecanismos previstos para fortalecer el dialogo y la participación** de la ciudadanía y de los agentes económicos y sociales.



**La gobernanza multinivel supone una forma de gestionar lo público donde se implica a todos los actores involucrados, en todos los niveles de gestión.** No solo a nivel administrativo sino, también, en relación con la sociedad. Por lo tanto, va mucho más allá de lo que llamaríamos las relaciones interadministrativas y de la participación pública. **Un ejemplo de éxito, en este sentido, es la Agenda Urbana**, que pone el foco en todos los actores, pero muy especialmente en los actores locales, donde las ciudades, como administración de proximidad y prestadores básicos de servicios, son clave en el desarrollo del Plan. Proyectos promovidos por la UE, como es citiES 2030, enmarcado en la Misión europea vinculada a las ciudades, cuyo objetivo es alcanzar 100 ciudades climáticamente neutrales en 2030, puede ser inspiradora en términos de metodología: propone conectar y alinear iniciativas y hacerlo a través de una colaboración radical entre los distintos actores, una colaboración profunda y continuada entre empresas, academia, sociedad civil y distintos niveles de la administración, que trabajen juntos para el logro de los objetivos.

## 6.2. Información disponible y transparencia

Se ha producido una progresiva mejora de la información disponible en torno al plan, pero persisten algunas lagunas y sigue siendo **necesario reforzar el marco institucional, la transparencia y la rendición de cuentas**. A nivel de la ciudadanía, se percibe una falta de transparencia en relación a los proyectos ejecutados.

En las primeras etapas de la implementación del PRTR **se ha vivido una sensación general de confusión y “desinformación” sobre su alcance efectivo, el rol de las distintas autoridades y su articulación y gestión, en la práctica**. La detallada explicación del “qué se quiere hacer” no ha venido acompañada por el “cómo”, y esta falta de definición práctica ha traído consigo incertidumbre en los agentes potencialmente implicados. De nuevo, se entiende que la necesaria agilidad en la respuesta al Plan de Recuperación Europeo ha traído consigo que, en lugar de seguir una secuencia clara diseño-ejecución, ambos procesos se estén impulsando en paralelo. En todo caso, **se considera que ha existido un déficit de transparencia y una sensación general “opacidad” con respecto a la toma de ciertas decisiones**: cómo se van a seleccionar los grandes proyectos e inversiones, con qué criterios, qué rol tendrá en ello cada eslabón de la administración, etc., lo cual ahonda la confusión vinculada a la propia complejidad técnica y a la extensión de un plan tan ambicioso.

**A nivel de la ciudadanía, se percibe una falta de transparencia en relación a los proyectos ejecutados**. Por un lado, existe mucha información sobre conferencias sectoriales, publicaciones de bases o convocatorias en distintas webs de los ministerios, pero esta no está organizada en un repositorio común, y la complejidad del sistema, que involucra a distintos niveles administrativos (convocatorias del Estado, que luego se derivan en convocatorias de CC.AA. y/o EE.LL.) dificulta la trazabilidad de los fondos. Por otro lado, no es posible llegar a obtener la información detallada sobre los proyectos financiados en última instancia. En resumen, hay mucha información que no está publicada, y otra mucha que sí está publicada pero no es fácil acceder a ella.

No obstante, cabe señalar que **se han producido algunos avances positivos**, a favor de la transparencia. En primer lugar, en septiembre de 2021 se publicaron dos **órdenes ministeriales que detallan el sistema de gestión y seguimiento del Plan** y aclaran los distintos tipos de agentes y el rol que se les atribuye. Además, ha habido una **mejora sustancial de la información puesta a disposición del público**, de una forma ordenada y accesible, a través de la creación de una web vinculada al Plan ([www.planderecuperacion.gob.es](http://www.planderecuperacion.gob.es)), que ha ido ampliando su contenido y que actualmente recoge el documento completo del PRTR, las convocatorias y manifestaciones de interés, información sobre los PERTE, informes de ejecución (incluyendo datos descargables en formato Excel), mapa de inversiones gestionadas por las comunidades autónomas y criterios de distribución de los fondos entre CC. AA., además de noticias, presentaciones y enlaces interesantes). También se han creado perfiles en las redes sociales LinkedIn, Twitter, Instagram y Facebook, a través de los que se publica información actualizada de las diversas convocatorias, noticias, datos e informes



de ejecución del Plan. También se ha producido una **notable mejora de la información disponible en los distintos Ministerios**, en particular en el MITERD. Recientemente, se ha puesto a disposición de la ciudadanía el **teléfono 060**, que facilita información acerca del PRTR y, en el marco de las ayudas al kit digital para pymes, se han puesto en marcha **las Oficinas Acelera Pyme**, que pueden ser una referencia para futuras convocatorias de cómo acercar el asesoramiento y la información a las personas y empresas interesadas. **En las CC.AA.** y entidades locales también se han puesto en marcha diversas herramientas para favorecer la llegada de la información a las personas interesadas como son la Oficinas Locales en la Generalitat Valenciana o el empleo de la red de agentes locales La Rioja.

A pesar de las mejoras en la transparencia, aún persisten algunas lagunas, como son:

- > Dificultades asociadas a ser un **proceso “en construcción”**: falta de precisión en algunas cuestiones. En este sentido, un reto destacado al que se han enfrentado las administraciones regionales y locales es la necesidad de operar en un **contexto dinámico y de incertidumbre**, teniendo que avanzar sin tener las normas y pautas y claras y trabajando en paralelo al propio Gobierno.
- > Dificultades en el **flujo de la información**, que se transfiere a lo largo de una larga cadena de agentes implicados.
- > Los destinatarios finales, especialmente las pymes, siguen mostrando **desconocimiento o falta de información**. En un estudio sobre clima empresarial en España realizado por Sigmados en 2021, se encontró que sólo un 40,6% de las empresas españolas sabía sobre estos fondos.
- > **Confusión** en torno a los términos empleados en los distintos documento e informaciones referentes al Plan: presupuesto movilizado frente al transferido, el comprometido, el aprobado o el ejecutado.
- > **Dificultades de trazabilidad de la información a nivel proyectos**: es difícil acceder a la información sobre los beneficiarios, y la información disponible está dispersa en distintas webs de Ministerios y CC.AA.
- > Los datos del IGAE permiten conocer el detalle a nivel de la AGE, pero existe la **necesidad de sistematizar y publicar información de ejecución definitiva en CC.AA. y EE.LL.** En concreto, el Banco de España y la AIREF, **para la posible medición del impacto en la economía, reclaman publicar separadamente los importes correspondientes a los recursos y empleos del Plan** en las rúbricas de contabilidad nacional, así como el detalle en contabilidad nacional del **importe transferido y subsector destinatario** de las transferencias corrientes y de capital entre las administraciones públicas.
- > Por último, con respecto a la ciudadanía en su conjunto, y **a pesar de las mejoras descritas, se considera también preciso seguir avanzando en la información disponible**: una información que no se centre de forma exclusiva en las inversiones a realizar y sus bonanzas, sino que explique también las reformas que será necesario implementar, los ajustes y esfuerzos que serán precisos, los sectores que podrán verse afectados y cómo se va a trabajar en limitar o revertir los efectos desfavorables. Solo sobre la base de esta comunicación será posible aunar posturas de forma sólida y duradera en torno al Plan. Si bien esta posición aunada debía haber nacido en una planificación inicial más participada que evitase desde el origen la resistencia a determinadas propuestas o reformas, se considera que es todavía posible trabajar, a través de diversos mecanismos, en la construcción efectiva de un proyecto de país, **un reto colectivo a largo plazo al que hacer frente de forma coordinada y**

**conjunta.** En este sentido, es imprescindible reforzar los herramientas y mecanismos previstos para fortalecer el dialogo y la participación de la ciudadanía y de los agentes económicos y sociales.

### 6.3. Seguimiento ambiental y evaluación

En el marco del PRTR el **sistema de seguimiento tiene una especial relevancia**, esto es debido a que el reembolso de fondos **depende del cumplimiento de hitos y objetivos** vinculados a inversiones y reformas. La evaluación continua del Plan sigue siendo una asignatura pendiente, no se ha previsto hasta la fecha un sistema concreto para ir más allá del seguimiento, valorar los efectos de las acciones y extraer lecciones que permitan mejorarlas.

El éxito del PRTR en términos de **contribución ambiental dependerá de la ejecución final de las inversiones**. Por ello, es **crucial concentrar esfuerzos en el seguimiento** de esas inversiones, tanto en lo que se refiere la **contribución al clima** como al **cumplimiento del principio DNSH** para garantizar que la ambición climática y medioambiental **no se diluyen a lo largo de la cadena de responsabilidades**. Además, sería igualmente conveniente impulsar ejercicios de evaluación que permitan una adecuada comprensión del grado en que se está efectivamente contribuyendo a la transformación ecológica a través del Plan.

Los retornos de los fondos están **condicionados al cumplimiento de hitos y objetivos para las reformas y las inversiones** que la Comisión apruebe financiar y que habrá que acreditar, junto con los pertinentes controles de cumplimiento de la normativa nacional y europea, antes de presentar las solicitudes de pago ante la Comisión Europea (CE). Es decir, la justificación no está vinculada a costes (reembolso de gastos efectuados comprobados con facturas o métodos simplificados) sino a **resultados**. Los informes de gestión advertirán de las desviaciones con respecto a los hitos y objetivos previstos y propondrán acciones correctoras. Todo ello determina la relevancia del sistema de seguimiento en el marco del PRTR, que se ha ido fortaleciendo con la publicación de diversos informes ( informe semanal, informe anual de ejecución).

En relación al seguimiento ambiental, las pautas recorren una larga cadena, y en ese recorrido existe un riesgo de que cuestiones como las vinculadas al principio de DNSH se vayan diluyendo y pasen a ser un trámite más entre la documentación de obligada entrega. Existen diversos mecanismos previstos para la fase de programación, pero **¿Cómo se va a garantizar que la ambición climática y el respecto al principio de no causar daño significativo se produce efectivamente en la implementación de los proyectos y a posteriori?**

Para dar apoyo en este proceso, el MITECO ha publicado unas guías, basadas en la normativa europea, que tratan de facilitar la justificación del DNSH. Además, en diciembre de 2021 anunció la creación de una división que asesorará a otros ministerios y administraciones públicas en el cumplimiento del principio de “no causar un perjuicio significativo al medio ambiente” (DNSH).

Al evaluar en mayor profundidad dos de las actuaciones con asignación de fondos a diciembre de 2021, como son el programa de rehabilitación energética de edificios en municipios de reto demográfico (PREE 5000), dirigido a CC. AA., y las Zonas de Bajas Emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano (ZBE), dirigido a EE. LL., se ha constatado que por su propia naturaleza y detallada definición en el propio PRTR, incorporan requisitos en el **ámbito de la mejora de la eficiencia energética y mejoras medioambientales en las bases de las convocatorias**, por lo que estas actuaciones contribuirán significativamente a progresar en los objetivos perseguidos de mejora medioambiental, disminución de emisiones de CO2 y eficiencia energética. Así, **se busca** aprovechar los fondos del MRR **para potenciar la eficiencia energética**, al mismo tiempo que se **reactiva el sector de la construcción e inmobiliario** por su “capacidad de descarbonización de la economía, creación de puestos de trabajo y cohesión social e impacto urbano y rural”. Debido a esa



misma predefinición de las actuaciones financiadas, que se transfiere desde las componentes del PRTR a las bases reguladoras de las convocatorias de ayudas, **se generaliza la obligación de evaluar el cumplimiento del principio DNSH**, el etiquetado climático y digital, remitiendo a **herramientas disponibles a nivel nacional y europeo**, como la Guía del MITERD o la de la propia Comisión, o habilitando otras específicas que facilitan su cumplimentación, como los cuestionarios DNSH por actividades de la convocatoria de Zonas de Bajas Emisiones del MITMA. En concreto, en el marco del programa de rehabilitación energética el Real Decreto 691/2021 regula que serán las CC.AA. las encargadas de garantizar el pleno cumplimiento del principio DNSH y el etiquetado climático y digital. Para ello, las comunidades autónomas preverán mecanismos de verificación del cumplimiento del principio DNSH y medidas correctoras para asegurar su implementación. De este modo, para saber si efectivamente se cumplirán los requisitos ambientales y no se generarán daños al medio ambiente habría que proseguir el análisis para ver de qué forma se va a implementar este principio en la práctica, si el modelo que se está siguiendo será efectivo y cómo se va a realizar el seguimiento.

De forma general, se concluye que, si bien se cuenta, a través del sistema de hitos y objetivos, con los elementos para poder garantizar un seguimiento estratégico de las inversiones, **no existe hasta la fecha una definición de los ejercicios de evaluación necesarios para valorar el gasto y lograr una mejor comprensión** de los efectos de las acciones impulsadas ni una valoración de los factores de éxito o de fracaso en su implementación que favorezcan el aprendizaje y la mejora a lo largo de su desarrollo. Tampoco se cuenta con **información clara del ejercicio ex ante** que permita comprender por qué se priorizan unas cuestiones frente a otras, o la dimensión que tienen los hitos planteados y su adecuación a las necesidades identificadas.

De forma particular, **en lo que respecta a la contribución ambiental del Plan y en concreto a la contribución de los objetivos climáticos en la primera fase de planificación se echó de menos el desarrollo de un ejercicio de evaluación ambiental estratégica**, o al menos, atendiendo a la urgencia con el que se llevó a cabo el proceso, una reflexión particular de los efectos esperados del plan en el medio ambiente y el cambio climático. Este ejercicio sí se desarrolló, no obstante, en relación al impacto macroeconómico del Plan y en relación al impacto de género. Es necesario un ejercicio de evaluación que nos permita entender:

- > ¿Qué se está haciendo? ¿Qué efectos se está teniendo?
- > ¿Se está produciendo la transformación esperada? ¿Quiénes se están beneficiando / de qué modo?
- > ¿Qué cambios se producen de lo previsto a lo ejecutado?
- > ¿Qué errores estamos cometiendo y cómo podemos reconducirlos? (revisión de la eficiencia, revisión de posibles quejas, mejora de la transparencia)
- > En concreto ¿Cuál está siendo el impacto en la transformación verde?

## 7. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS PREVISTOS DE LA TRANSICIÓN VERDE PROPUESTA POR EL PRTR

El PRTR aborda el objetivo de igualdad de género por una doble vía: a través de medidas específicas y a partir de la transversalización del género todos los proyectos, no específicos sobre igualdad. En este sentido, las **guías publicadas por el Instituto de las Mujeres proporcionan directrices para la transversalización del género**, desde la fase de convocatoria, aunque de momento no hay muchos ejemplos de transversalización en el caso de convocatorias relacionadas con la transición verde.

Un aspecto que, de forma específica, parece insuficientemente tratado en el PRTR es el **análisis en profundidad de los frenos y dificultades que las propuestas vinculadas a la transición verde podrían tener en la sociedad**. En este sentido, se echa de menos un reflejo claro del balance, no solo en términos de efectos favorables, sino también de posibles efectos desfavorables y medidas de compensación necesarias.

### ■ Incidencia en la igualdad de género

El cambio climático no es indiferente al género, por lo que la brecha de género también tiene un impacto en la mitigación y en la vulnerabilidad de la población al mismo. Por tanto, combatir la discriminación por género ayudará también a mejorar la respuesta frente al cambio climático y a conseguir una transición verde y justa.

**En España existe una brecha de género** en distintos campos, y **en particular en la formación y en el empleo**. El objetivo del Plan de Recuperación es conseguir una recuperación económica y social inclusiva, en la que se reduzcan las desigualdades, entre otras las desigualdades de género. Para ello se debe centrar en aquellos campos en los cuales se han detectado mayores desigualdades.

El **PRTR aborda la igualdad de género desde un doble enfoque**: incorporando la perspectiva de género **de manera transversal** en sus procedimientos y proponiendo **medidas específicas** con impacto en la lucha contra la desigualdad, tanto a través de medidas con impacto directo como a través de medidas orientadas a la transformación de los sectores productivos.

Las actuaciones que contempla el PRTR en materia de igualdad de género se centran en varios aspectos, algunos de los cuales guardan relación con la transición verde, en concreto: la **lucha contra la pobreza energética**, que se abordará con actuaciones de eficiencia energética y fomento de fuentes de energía alternativas y que beneficiará en primera instancia a los colectivos más vulnerables, como los hogares monoparentales de madre y las mujeres solas, o la brecha en términos de **formación** y el **acceso al empleo**, que tratarán de abordar las diferencias entre hombres y mujeres, potenciando el acceso a la formación y al empleo a las mujeres en sectores tecnológicos y sectores emergentes que surgirán en el marco de la transición verde.

La AGE está potenciando la transversalidad de género en todas las inversiones enmarcadas en el PRTR, para lo cual el Instituto de las Mujeres ha publicado unas guías de transversalización dirigidas a gestores públicos y privados. Hasta el momento, se ha observado la **inclusión de la perspectiva de género en algunas convocatorias** relativas a las competencias digitales y a las políticas de empleo y de impulso al emprendimiento, y se espera que estas consideraciones se tengan en cuenta, asimismo, en las inversiones verdes

### ■ Efectos socioeconómicos

El proceso de transición que plantea el PRTR ha generado **grandes oportunidades de crecimiento** a la economía española. Sin embargo, estas oportunidades de crecimiento traen consigo grandes **retos**



**derivados de la transformación del tejido productivo**, como la pérdida de muchos puestos de trabajo en ese proceso de transformación, y la demanda de nuevos perfiles profesionales para cubrir las necesidades de esa nueva economía verde a la que se apunta. Por lo tanto, hacer frente a los efectos sociolaborales **implica organizar el cambio hacia un desarrollo bajo en carbono** que contemple tanto las oportunidades como los impactos eventualmente adversos, junto con la **adopción de medidas de empleo y protección social** para paliarlos. Esta realidad **exige una canalización inteligente y estratégica de los fondos**, estimulando los sectores que puedan crear nuevos empleos para que den trabajo a los sectores susceptibles de desaparecer, garantizando a los trabajadores afectados la formación necesaria para readaptarse.

## 8. ¿CÓMO LO ESTÁN HACIENDO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES? CONCLUSIONES SOBRE EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS ENTRE GESTORES LOCALES

En el marco del proyecto y gracias a la colaboración de El Día Después, a lo largo del último año se ha impulsado un proceso de participación y reflexión compartida entre personas expertas y representantes de los órganos competentes en cambio climático de Comunidades Autónomas y de Entidades Locales, en torno al mejor aprovechamiento de los fondos del MRR.

Se celebraron tres jornadas, la primera sobre la dimensión territorial de los retos climáticos, en octubre de 2021; la segunda sobre gobernanza multinivel del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), en febrero de 2022; y la última, en abril de 2022, para presentar los resultados del proyecto a las personas e instituciones que participaron en todo el proceso de reflexión y al público interesado.

Las jornadas han permitido el intercambio entre responsables del desarrollo del PRTR, expertos y representantes de diferentes Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que expresaron sus opiniones y compartieron experiencias en la gestión de los fondos. En las siguientes líneas, recogemos el programa desarrollado y algunas pinceladas de los temas y debates que se plantearon en cada una de ellas.

### Primera jornada: Los retos climáticos y el MRR en las Comunidades Autónomas (21/10/2021)



- > Ver síntesis en la web de El Día Después: <https://diadespues.org/evento/cambio-climatico-fondos-next-generation-y-comunidades-autonomas-los-retos-y-oportunidades-de-la-gestion/>
- > Ver vídeo en YouTube: <https://youtu.be/NLVwkZ4G5Uq>

Esta jornada nace con el objetivo de reflexionar conjuntamente sobre el proceso de programación de los fondos Next Generation en las Comunidades Autónomas, cómo están incluyendo sus objetivos climáticos y qué dificultades están encontrando. El evento, presentado por Gemma Carmona y moderado por José Moisés Martín Carretero, economista y CEO de Red2red, fue abierto por Leire



Pajín, impulsora de El Día Después, presidenta de REDS-SDSN y directora de Desarrollo Global de ISGlobal.

- > *“Los fondos nos ofrecen los recursos necesarios para establecer y alcanzar misiones comunes, trabajando en una misma dirección. Nos van a ofrecer posibilidades para revolucionar sectores económicos y sociales, y para acompañar socialmente todos los procesos de transformación”.* Leire Pajín.

### La planificación de los retos climáticos en el marco de los planes de recuperación:

Marta Martínez Guerra, directora de Gabinete de la Subsecretaría de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), planteó en su presentación que el ministerio ha estado muy involucrado en el Plan de Recuperación y Resiliencia en sus distintas fases, y que se ha querido desde el principio que fuera un plan verde y digital. El principio de no causar daño significativo al medio ambiente y la obligación para todas las inversiones de tener un etiquetado climático son dos de las características principales del plan. Teniendo en cuenta la importancia de las comunidades autónomas para generar la transformación sistémica en sus territorios, señaló Marta, se han priorizado las transferencias para que puedan lanzar sus líneas.

- > *“En el plan aprobado no se puede financiar nada que utilice combustibles de origen fósil. Ya hemos trasladado el 60% de los fondos a comunidades autónomas y entidades locales”.*

### ¿Cómo lo están haciendo las comunidades autónomas? Intercambio de experiencias entre gestores locales:

En la mesa redonda que tuvo lugar a continuación, la conversación vertió sobre cuestiones clave y retos reales de la gestión y de la planificación en un contexto de emergencia.



- > **Juan Ángel Poyatos**, coordinador Next Generation en la Generalitat Valenciana, destacó en tal sentido la dificultad de operar en un contexto dinámico y de incertidumbre: **«La principal dificultad es ir avanzando sin las normas claras, hemos trabajado en paralelo al propio gobierno, porque no había tiempo»**, apuntó
- > Según **Juan Ángel Poyatos**, un gran reto (y a la vez un aspecto muy positivo) de la gestión de los fondos reside en la **gestión de expectativas** por parte de los agentes sociales: *“Nunca he visto a tantas empresas, ayuntamientos y personas en general hablar de los fondos europeos. Se ha generado una gran expectativa y es importante aclarar que no se trata de ‘regar de dinero’, sino que para acceder a los fondos se necesitan proyectos sólidos”*
- > **Arantza Leturiondo** agregó el problema que representa tener **“unas administraciones muy burocratizadas y unas legislaciones muy rígidas”** cuando hay que invertir una cantidad tan grande. *“Estoy convencida de que lo importante no es llegar a gastar todo sino hacerlo bien”,* apuntó. Y concluyó: **“Mi miedo es que ejecutar estos fondos tenga tantas complicaciones burocráticas que vayamos a lo fácil y que se pierda la oportunidad de mantener una visión holística y llevar a cabo proyectos realmente transformadores”.**



## Segunda jornada: Las entidades locales y los fondos Next Generation (23/02/2022)



- > Ver síntesis en la web de El Día Después: <https://diadespues.org/evento/las-entidades-locales-y-el-next-generation-gobernanza-multinivel-del-plan-de-recuperacion/>
- > Ver vídeo en YouTube: <https://youtu.be/84Z8qtore00>

En esta ocasión, nos centramos en ejemplos concretos de cómo ayuntamientos y comunidades autónomas están abordando el reto de cumplir los objetivos climáticos, que descansan no solo sobre la colaboración entre administraciones, sino también sobre la colaboración multiactor (o colaboración público-privada-social). José Moisés Martín Carretero, director de Red2Red y moderador el evento, abrió la conversación recalcando que muchos de los fondos Next Generation y del Plan de recuperación de la economía española van dirigidos al cambio climático; y, al mismo tiempo, muchos de estos fondos serán ejecutados por las comunidades autónomas, entidades locales, y de ahí la importancia de una gobernanza multinivel.



### El seguimiento del PRTR: canales y herramientas para su difusión. La coordinación con las CCAA y las EELL:

**Santiago Fernández Muñoz**, jefe de la Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), abrió su intervención recalcando que “el 40% de las inversiones del plan están relacionadas con la transición verde”. Hablando de los canales y herramientas para la difusión del plan de recuperación, Santiago indicó que el principal instrumento que se ha creado es la web: <https://planderecuperacion.gob.es/>, donde se pueden buscar las convocatorias existentes, así como las manifestaciones de interés.

- > *“España es un país con una descentralización administrativa importante, por lo cual ejecutar cualquier proyecto de política pública exige que las administraciones compartan y se coordinen,*



*aunque es cierto que esos mecanismos de coordinación no están suficientemente definidos en la legislación”.*

### **Iniciativas climáticas de las ciudades:**

Por su parte, **Rosa Castizo Robles**, Coordinadora del Observatorio La Rábida y miembro de la Comunidad de Medioambiente y Salud de El Día Después, dio una panorámica global y mencionó la triple emergencia que se está viviendo: cambio climático, biodiversidad, contaminación.

- > *“Hay que tender a una economía regenerativa, a un desarrollo regenerativo”, resaltó Rosa, y “la Agenda 2030 y los fondos Next Generation son un medio para ese desarrollo regenerativo”.*

### **Iniciativa citiES 2030:**

A continuación, **Julio Lumbreras Martín**, Coordinador de la Comunidad de Transformación de Ciudades de El Día Después, resaltó que “si queremos conseguir cambiar las cosas, transformar nuestra economía y responder al reto climático, hay que cambiar de enfoque porque los problemas a los que nos enfrentamos no se pueden trabajar de forma incremental, sino que hay que hacerlo de forma sistémica”. En ese sentido, indicó que las misiones de la Unión Europea son una gran oportunidad de cambio sistémico, y específicamente la de ciudades, donde se busca al menos 100 ciudades climáticamente neutras e inteligentes antes de 2030. “Es un objetivo ambicioso, pero es algo realista” dijo. “La misión ya se está implementando, se abrió una convocatoria para escoger las 100 ciudades y se han presentado 377 ciudades en Europa, y 27 en España (el país con más ciudades presentadas)”.

Resaltó que los fondos Next Generation pueden ser el catalizador, la semilla, y los primeros fondos que consigan atraer masivamente la financiación privada que es fundamental para poner en marcha las misiones de la Unión Europea. ¿Y esto cómo se está intentando en España? Por medio de la iniciativa CitiES 2030, que es un espacio de colaboración multiactor para conseguir implementar la misión europea de ciudades en España. “Ahí”, dijo Julio, “se está trabajando con un enfoque multinivel (local, nacional y europeo)”.

- > **Julio Lumbreras Martín** destacó la importancia de que los fondos Next Generation no se conviertan en un helicóptero de repartir dinero, sino en una inversión estratégica en sectores y actuaciones clave: *si queremos conseguir cambiar las cosas, transformar nuestra economía y responder al reto climático, hay que cambiar de enfoque porque los problemas a los que nos enfrentamos no se pueden trabajar de forma incremental, sino que hay que hacerlo de forma sistémica.*

### **La experiencia valenciana:**

En la siguiente mesa participaron **Marc Aparisi Martí**, director general de Coordinación Institucional de la Vicepresidencia Segunda de la Generalitat Valenciana, y **Ana María Pont**, de la Oficina de Apoyo Técnico para Proyectos Europeos del Ayuntamiento de Valencia, compartieron su experiencia de cómo están trabajando la coordinación multinivel en esta comunidad.

**Marc Aparisi Martí** resaltó que las entidades locales tienen un papel crucial para la transición energética. En la Generalitat Valenciana se están usando dos herramientas concretas para ayudar a las entidades locales: una red de oficinas locales y un órgano colegiado transversal (la comisión de transición ecológica y sostenibilidad ambiental), que integra a las diferentes entidades que gestionan los fondos.

- > *“Estamos elaborando proyectos de Oficinas Locales que gestionen directamente los fondos europeos: oficinas de proximidad, que no sólo ayuden a los ayuntamientos a promocionar las diferentes convocatorias, sino que les proporcionen un poco más de capacidad de gestión”.*

Por su parte, **Ana María Pont** destacó el concepto de gobernanza multinivel, que está totalmente asentado en el trabajo por tener una mejor ciudad y se enmarca en la agenda urbana que ha desarrollado el ayuntamiento. Valencia también está trabajando alineada con las misiones lanzadas por la Unión Europea, en especial, con la misión de ciudad climáticamente neutra que fue acordada por el pleno municipal. Recalcó que el trabajo se realiza necesariamente de forma multinivel y requiere, por su propia naturaleza, trabajar con la ciudadanía, la academia y las empresas, entre otros.

- > *“Bajo el paraguas de la misión, también se han presentado varias solicitudes para los fondos Next Generation con el objetivo de conseguir financiación y alinear, en este caso, las misiones que ya se tenían con los fondos de recuperación que están llegando”.*
- > *“La gobernanza en torno a los fondos Next Generation es bastante imperfecta, donde las EE.LL. hemos tenido un papel pequeño. Nos hubiera gustado participar más en el modelo de planificación y nos gustaría también participar en el modelo de ejecución de diferentes maneras. Se ha apuntado a las muchas ventajas, pero no se han contado otras muchas desventajas de la concurrencia competitiva, que nos hace perder tiempo y no siempre se seleccionan los mejores proyectos. El real decreto leyes 6/2020 tiene poco en cuenta las administraciones locales, que seremos unidades ejecutoras de sus proyectos y órganos de gestión, son unos roles difíciles y con una cantidad de requisitos y de obligaciones que, con la experiencia previa, cabría valorar si es lo mejor”.*

### Tercera jornada. Presentación de resultados

Presentación de Resultados:  
**Análisis y reflexión para mejorar la integración del cambio climático en los fondos del MRR en las Comunidades Autónomas**

**MAÑANA**  
27 de abril  
12:00 - 14:00

**José Moisés Martín Carretero**  
Economista  
Red2Red

**Alejandro Dorado Nájera**  
Consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica,  
Portavoz del Gobierno de la Rioja

**Rosa Castizo Robles**  
Observatorio La Rabida  
Desarrollo sostenible  
y cambio climático

**Arantza Leturiondo**  
Eviceconsejera de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco

**Juan Ángel Poyatos**  
Director general de Coordinación de la Acción del Gobierno de la Generalitat Valenciana

**Marc Aparisi Martí**  
Director General  
Coordinación Institucional  
Generalitat Valenciana

- > Ver programa en la web de Red2Red: <https://red2red.net/es/ideas/jornada-cambio-climatico-mrr-ccaa/>
- > Ver vídeo en YouTube: <https://youtu.be/tm9DOJjazjQ>

En esta jornada final, se presentaron los resultados del proyecto a las personas e instituciones que participaron en todo el proceso de reflexión y al público interesado. Fue una oportunidad para contrastar las conclusiones y recomendaciones del estudio con la visión de expertos y responsables de Next Generation y de políticas climáticas de las comunidades autónomas. Esto nos ha servido para mejorar y finalizar las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.



José Moisés Martín (Red2Red) dio la bienvenida por parte de los organizadores, dando paso a Gema Carmona García y María Coto Sauras para la presentación de los resultados y conclusiones del proyecto. A continuación, se mantuvo un panel de discusión con expertos, representantes de las comunidades autónomas y del seguimiento del PRTR, moderado por José Moisés Martín.



**Alejandro Dorado Nájera**, consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica y Portavoz del Gobierno de la Rioja, señaló la importancia y la dificultad, al mismo tiempo, de transmitir información de forma accesible y adaptada a todos los agentes interesados. En tal sentido, en su comunidad autónoma, además de una página web para dar a conocer todas las convocatorias que se publiquen, están creando una red de agentes locales radicados en el territorio y encargados de dar a conocer a bodegas, ayuntamientos, empresas, etc. las oportunidades de los Fondos Next Generation.

- > *“Creo que han captado muy bien las oportunidades del plan de recuperación y también los retos que tenemos las comunidades autónomas. Para nosotros, como un consejero competente en cambio climático, en biodiversidad y también en transportes, ha sido de gran ayuda. No sólo por la cantidad de fondos que pone a disposición y que hacen un impulso en cuanto a la transición energética, a la transición ecológica, que probablemente no hubiéramos podido soñar en muchos años. Ha servido para algo más intangible que el dinero, que es colocar la ambición climática de forma transversal”.*

**Rosa Castizo**, coordinadora del Observatorio La Rábida de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático para Iberoamérica, comentó que seguimos pensando todo demasiado encajonado: estamos pensando en cambio climático, pero seguimos sin tener un enfoque de cuentas, algo que ya hablábamos en cooperación hace décadas. Seguimos sin tener conexión entre distintas temáticas, realmente en proyectos integrales, que transformen desde la base, seguimos sin conectar problemas.

- > *“Muchas veces, si os fijáis en las mismas convocatorias, no se está valorando suficientemente aquellos proyectos que realmente tengan esa innovación transformadora, en el sentido de responder a problemas acuciantes de actualidad concreta. Tenemos una inmunidad al cambio brutal, como seres humanos, como lo hemos visto la pandemia. Nos es muy complicado cambiar y realmente los datos que tenemos ahora mismo no podemos dejarlos escapar: tenemos que reducir en un 43% las emisiones en 2025, eso es literalmente pasado mañana y, en cambio, ya las convocatorias se están quedando obsoletas, con los datos que tenemos ahora mismo”.*

**Marc Aparisi Martí**, director general de Coordinación Institucional de la Generalitat Valenciana, señaló que, sin duda, el gran reto de estos fondos es la gobernanza. Es una de las patas que se quedó un poco sueltas a la hora de la elaboración del PRTR. El objetivo real de las inversiones del PRTR no es que se queden ahí, como inversiones que traten de paliar una coyuntura, sino que vayan un poco más allá, a lo que puede ser una transformación estructural.

- > *Los Ayuntamientos son las administraciones que tienen más repercusión sobre el ciudadano y en estos planes que son de larga ejecución, hasta 2026 e incluso se está planteando alargarlo, son claves en el retorno y la visibilización que se le pueda dar a su ejecución. La participación de las comunidades autónomas y de los municipios, nos puede ayudar a que esa planificación y ejecución no sea exclusivamente un reparto burocrático que obedezca a criterios únicamente de*

*población, sino que se invierta en las necesidades, de acuerdo con una planificación hecha previamente.*

**Arantza Leturiondo**, ex viceconsejera de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, respecto al documento de conclusiones y análisis del plan presentado, señaló que es un baño de realidad sobre cosas que, de antemano, intuíamos y que se están cumpliendo.

- > *“El plan representa una gran oportunidad para poder llevar adelante esos proyectos integrales, proyectos innovadores, que son realmente los proyectos transformadores, pero hay una condición previa, hay una condición básica: si en el momento de la convocatoria de este despliegue de fondos europeos no hemos hecho los deberes, es decir, si no tenemos un trabajo previamente realizado, es difícil que esto se plasme en cosas concretas”.*
- > *En el caso de Euskadi, partíamos ya de una reflexión estratégica realizada al amparo de la aprobación de la agenda urbana del País Vasco, y en el desarrollo de esa agenda urbana habíamos elaborado ya un plan de actuación en barrios vulnerables con operaciones de regeneración urbana integral. El hecho de contar con este plan y presentarlo a la convocatoria de los fondos ha hecho que las cosas sean más fáciles”.*

**Juan Ángel Poyatos**, director general de Coordinación de la Acción del Gobierno de la Generalitat Valenciana comentó que tenemos un gran instrumento, tenemos recursos y veremos si nos vamos a encontrar en otras circunstancias similares en el futuro, con esta cantidad de recursos. Pero el PRTR tiene una serie de normas reglas y plazos que no van a hacer fácil esa gestión.

- > *Hay una visión global de que España gestiona mal fondos europeos y que devuelve dinero, es algo que escuchamos y que no es cierto. En términos generales la capacidad de ejecución tanto del gobierno de España como de las CCAA es muy buena. Pero necesitamos un plazo que ahora mismo no tenemos, ese es el reto, no sólo es gestionar bien sino conseguir los objetivos concretos y hacerlo en un tiempo récord.*
- > *Uno de los retos es la falta de demanda, hay una desconexión a los incentivos de muchas pymes, que no ven en absoluto que esto va con ellos. También los problemas en las propias licitaciones y adjudicaciones públicas, por la inflación, subida de costes, etc. Nos encontramos muchas licitaciones que se quedan desiertas o con renunciadas, un problema añadido si los plazos de ejecución son cortos. También dificultades que ya notábamos de coordinación entre administraciones públicas, es un sistema nuevo y no se gestiona igual el resto de fondos europeos.*

**José Moisés Martín**, director de Red2Red, agradeció la participación a todos los asistentes a las tres jornadas organizadas por el proyecto y señaló, en relación a los retos del Plan de recuperación:

- > *“Podemos conseguir lograr estos objetivos. ¡Claro que podemos conseguirlo! Tenemos retos por delante y los vamos a ir resolviendo. Pero, conseguir cumplir este plan, estos objetivos, no va a ser suficiente. Tendremos que avanzar más allá para construir las sociedades resilientes, sostenibles y justas que queremos tener para los próximos años”.*



## 9. “LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD”. VALORACIONES Y CONCLUSIONES RECOGIDAS EN LA SERIE DE PODCASTS.

Esta iniciativa forma parte del proyecto que está desarrollando [Red2Red](#) denominado “Análisis sobre cómo los Planes de Recuperación de las Comunidades Autónomas están incluyendo los objetivos climáticos de la UE”.



Se trata de una serie de cuatro episodios, producida por [Agenda Pública](#) para Red2Red, en la que se analiza cómo se están abordando los objetivos climáticos en los planes de recuperación. Un recorrido por los avances y las oportunidades que surgen en España para aumentar la ambición climática, la renovación urbana, promover las energías renovables y dar respuesta al desafío demográfico de las zonas rurales.

Enlace al podcast “La Última Oportunidad: una perspectiva ambiciosa para afrontar los retos climáticos” disponible en <https://pod.link/1596450882>.

### Capítulo 1. Next Generation EU como acelerador de la Ley de Cambio Climático

**Cristina Monge**, politóloga, asesora ejecutiva de ECODES y profesora de sociología en la Universidad de Zaragoza. Una persona preocupada y ocupada en calidad democrática y gobernanza para la transición ecológica.

Es clave que la digitalización se ponga al servicio de la sostenibilidad ambiental y le ayude en sus múltiples facetas, que sea un aliado fundamental en la consecución de los objetivos y, lo más pronto posible, de la manera más eficaz y temprana posible. Si esto no es así, corremos el riesgo de que la digitalización avance de forma rápida y que los objetivos de sostenibilidad se vayan quedando atrás.

Plantear proyectos transformadores y transversales, que van más allá de una administración pública, de una empresa, de un centro tecnológico, de una entidad social, que busquen transformar y sean capaces de sentar en la misma mesa a todos los diferentes agentes políticos, sociales y económicos para pensar juntos cómo abordar un desafío común.

- > *Para que toda esta inversión se convierta en un cambio real a largo plazo, hace falta tener la mirada puesta en el futuro, no solamente a corto plazo y resultados inmediatos, contar con la participación del conjunto de actores y ser capaces de generar una visión de un futuro “deseable”, en el que nos apetezca vivir, en el que queramos estar. Muchas veces, en cuestiones que tienen que ver con la transición ecológica, se ha puesto más el énfasis en la renuncia que en la deseabilidad, pero, realmente, casi todo lo que tiene que ver con la sostenibilidad apunta a un espacio donde la vida sea mejor, la calidad del aire sea más sana, dispongamos de agua segura, de unos alimentos de calidad, vivamos en ciudades mucho más amables para la ciudadanía, etc.*

### Capítulo 2. Generación de energías renovables y finanzas sostenibles

**Pedro Fresco**, químico experto en energías renovables y Director General de Transició Ecològica de la Generalitat Valenciana. Autor de “El Nuevo Orden Verde” y “El futuro de la energía en 100 preguntas”.

En el camino hacia una economía sostenible, las energías renovables son la parte esencial de la solución. Cuando tenemos que ir a un sistema descarbonizado, que depende de muchísimas cosas, de poder electrificar una parte de la industria, del transporte, de la calefacción, o tener que usar

hidrógeno o generar biocombustibles, en el origen de todo está la fuente de la energía. La transición energética tiene que empezar por la generación renovable.

Las energías renovables tienen muchas ventajas y potencialidades, pero también dos inconvenientes. En primer lugar, al depender del recurso natural intermitente del que producen, hay que generar cierto respaldo, cierta reserva de energía, para poder modular con el consumo. La segunda es que para captar esa energía natural hace falta tener una superficie de captación, hay que usar parte del territorio para este tipo de instalaciones.

- > *Next Generation no va a financiar el despliegue de renovables, pero si puede financiar otros elementos, que tienen que ver con la innovación, con las redes de distribución, etc. Tenemos que entender estos fondos como esa chispa que inicie un proceso constante de transformación económica, en el sentido de la descarbonización. Cometeremos un gran error si esa gran inyección de dinero lleva a hacer muchísimos proyectos con poco sentido hoy, pero después todo se paraliza. La transformación debe seguir mucho más allá de la vigencia de los programas, orientando las ayudas a aquello que pueda catalizar procesos e industrias que se vayan a mantener en el tiempo.*

### ■ Capítulo 3. La adaptación rural al cambio climático y el desafío demográfico

**Mónica Parrilla de Diego**, Ingeniera Técnica Forestal y coordinadora de la Campaña “Habla Rural” de Greenpeace. Sección de agricultura y ganadería de Greenpeace, organización ecologista y pacifista internacional, económica y políticamente independiente.

Desde Greenpeace España llevamos mucho tiempo trabajando de forma transversal en las cuestiones ambientales que se dan en el medio rural porque es el tablero de juego de la biodiversidad. Hay una desprotección clara del medioambiente en este escenario de emergencia climática, por una falta de inversión política para la conservación y la pérdida de agro-diversidad.

La homogenización del paisaje agrario, además, agrava el peligro de propagación de los grandes incendios forestales. Los problemas de desertificación afectan a un 75% del territorio y, sumado a la despoblación, han resultado en un incremento de la vulnerabilidad de las masas forestales. Hay un aumento del combustible disponible y de la inflamabilidad por la pérdida de los cultivos tradicionales y de mucha parte del pastoreo, que nos hacía más resilientes ante los incendios forestales.

- > *Los principales retos y prioridades para luchar contra el cambio climático en el medio rural son, por un lado, la implicación institucional con los pueblos para asegurar que sus gentes sean agentes de cambio ante esta crisis. Es fundamental destinar recursos económicos para el acceso a servicios esenciales, la creación de empleo y de calidad de vida, para generar comunidades resilientes con capacidad de actuación. Financiar actividades sostenibles que incentiven la fijación de la población y, para ello, recuperar y fortalecer esos conocimientos, esas buenas prácticas de la población rural frente a falsas soluciones como las macro granjas, que no solo expulsan a las personas de los territorios, sino que, además, dejan el medioambiente completamente deteriorado.*

### ■ Capítulo 4. El cambio climático en el marco de las ciudades

**Julio Lumbreras Martín**. Ingeniero industrial, profesor titular del Departamento de Ingeniería Química Industrial y del Medio Ambiente de la E.T.S.I. Industriales de la UPM. Coordinador de la Comunidad de Ciudades de El Día Después.

Las ciudades atraen a la población porque ofrecen unos servicios que son, en general, mejores, de más calidad, más accesibles que en otras zonas. No solo energía, agua, movilidad, habitabilidad, sino otros servicios como la educación, de salud, seguridad y, sobre todo, el empleo. Se está trabajando en la planificación urbana estratégica, pensando, más allá de la normativa, en las necesidades de la



población: tener en cuenta que la ciudad es mucho más que el hombre medio de 40 años productivo, y que también tiene que dar servicio a los niños, a los ancianos, a las personas con movilidad reducida, etc. Hace falta diseñar las ciudades para que sean más vivibles para todas estas personas y escuchando a esos colectivos durante el proceso.

La misión europea vinculada a las ciudades es una de las cinco misiones que ha lanzado la Comisión Europea para acelerar los objetivos del Pacto Verde Europeo: transformar el continente para estar descarbonizado antes de 2050, generando una nueva economía, más inclusiva, reduciendo las brechas y desigualdades de todo tipo. Su objetivo es que haya 100 ciudades climáticamente neutras en Europa antes de 2030, la vanguardia de esa transformación, una misión muy ambiciosa, pero no imposible.

- > *Tendemos a pensar que no hay recursos para nada, pero la realidad es que, ahora mismo, ya hay decenas de iniciativas de transformación urbana, pero están desconectadas. El primer elemento que promueve la Misión europea de las ciudades es conectar y alinear estas iniciativas con un objetivo. El segundo elemento es hacerlo en una colaboración radical entre los distintos actores, una colaboración profunda y continuada: generar espacios donde las empresas, la administración pública, los ayuntamientos, pero también las regiones, en nuestro caso las comunidades autónomas, el gobierno español y la academia (los centros de investigación, las universidades), y la sociedad civil, esos cuatro agentes fundamentales, realmente se pongan a pensar y trabajen juntos en cómo cambiar la ciudad.*
  
- > *Los fondos Next Generation pueden permitir hacer esa primera inversión, que tiene un liderazgo público y demuestra al mercado que merece la pena invertir el resto de fondos. Si se aplican estratégicamente, orientados en una dirección y conectados los proyectos, pueden realmente atraer financiación privada. El problema es que simplemente se reparta dinero en proyectos aislados y desconectados. Hay que tener una clara dirección de hacia dónde quiere ir ese dinero, cómo quiere transformar la ciudad; invertir en proyectos que sean sistémicos, orientados en esa dirección, conectados y, además, hay que trabajar en varias palancas de transformación que realmente cambien la ciudad, que toquen varios sectores, que aborden las barreras regulatorias, fiscales, etc.*





RED2RED