



**LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN:  
CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD  
VERDE Y JUSTA**

Valoración del “Plan de Recuperación,  
Transformación y Resiliencia España Puede”

**GREENPEACE**

[www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es)

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

Valoración del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, España Puede”

Junio 2021

Informe elaborado por Greenpeace con asesoramiento de la consultora Ekona

**Introducción**

<b>0 El Plan España Puede: una mirada desde la sociedad civil</b>	<b>4</b>
<b>1 España ante la recuperación post-COVID-19</b>	<b>7</b>
<b>2 Valoración del Plan España Puede</b>	<b>11</b>
<b>2 1 Económica</b>	
<b>2 2 Ambiental</b>	
<b>2 3 Social</b>	
<b>2 4 Gobernanza</b>	
<b>3 Valoración general</b>	<b>27</b>
<b>4 Una oportunidad única: propuestas de Greenpeace</b>	<b>28</b>

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, España Puede”

## **El plan España Puede: una mirada desde la sociedad civil**

Desde que el Gobierno español presentara un primer documento en octubre de 2020, el plan España Puede ha sido analizado y valorado por diversos actores de la sociedad civil española y europea: ONGs, partidos políticos, fundaciones o centros de investigación han examinado con lupa el plan que podría cambiar el rumbo del país.

Todos ellos coinciden en el serio déficit de participación y transparencia en la elaboración de dicho plan. Un análisis de Bankwatch y la coalición europea Climate Action Network (a la que pertenece Greenpeace) sobre el progreso de los planes de recuperación en los 20 países de la Unión Europea<sup>1</sup> reveló la falta de participación pública en su elaboración, lo que incumple la legislación europea y el Convenio de Aarhus. El Gobierno español sale especialmente mal parado en la valoración realizada sobre el progreso de estos planes entre los países analizados.

El Observatorio de la Deuda en la Globalización junto con Ecologistas en Acción y el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) señalaron en diciembre de 2020<sup>2</sup> las oportunidades del plan, identificando sus deficiencias y proponiendo ocho propuestas de mejora al Gobierno de España para que los fondos puedan contribuir a una transformación verdaderamente ecosocial y justa.

Entre las críticas unánimes, también ha sido cuestionada por la sociedad civil la reforma legislativa de urgencia llevada a cabo el pasado mes de diciembre para agilizar los procesos de aprobación de proyectos, que rebaja las salvaguardas ambientales y los plazos establecidos de participación pública. El Real Decreto-Ley 36/2020 para la ejecución de una estructura de gobernanza para la ejecución de los fondos, validado por el Congreso en enero, consolida la colaboración público-privada y agiliza la asignación de fondos europeos al sector empresarial.

Sumándose a estas críticas, el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)<sup>3</sup> denunció en febrero que esta falta de transparencia y participación pública en la elaboración del plan no está en línea con los requisitos del ordenamiento jurídico en materia ambiental. El IIDMA señalaba que no se están siguiendo las exigencias requeridas por el Convenio de Aarhus, la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica y la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, que incorpora la Directiva de 2001 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Igualmente, el IIDMA sostiene que el recorte de algunos periodos de participación pública en los trámites de la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental podrían no cumplir con las obligaciones del Convenio de Aarhus.

Algunas instituciones han mostrado su preocupación por ciertos aspectos concretos o componentes del Plan España Puede, como es el caso de la Fundación Nueva Cultura del Agua<sup>4</sup>, que considera preocupante que en el ámbito de la agricultura se contemple como principal esfuerzo inversor la modernización de regadíos, medida cuyos efectos ambientales no son necesariamente positivos; de hecho, en muchos casos provoca consecuencias negativas sobre los balances hídricos de las cuencas hidrográficas y sobre los ecosistemas acuáticos.

El Center for Economy Policy<sup>5</sup> publicó en abril un *Policy Brief* donde señala que, entre los riesgos derivados de los problemas de gobernanza del plan, se encuentra la selección de proyectos, que podría tener un sesgo favorable a los actores económicos consolidados y no los más innovadores. También, dicho centro de investigación advierte del insuficiente compromiso con una cultura de evaluación y rendición de cuentas, puesto que no se establecen métricas, procesos ni objetivos mensurables para evaluar la adecuación y eficiencia de las inversiones comprometidas.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, España Puede”

La Fundación Economía y Desarrollo (ECODES) ha mostrado su apoyo al plan España Puede<sup>6</sup> pero, entre las recomendaciones al Gobierno, solicita que se acoten aquellos sectores económicos estratégicos en los que focalizar la inversión, para apostar prioritariamente por los que gozan de mayor potencial para lograr una transformación real de nuestra economía. Desde esta fundación se ha promovido una plataforma y un manifiesto de adhesión.<sup>7</sup>

Consciente del tremendo potencial del plan España Puede para acelerar la transición ecológica, **Greenpeace ha querido sumarse al resto de actores sociales en estos análisis y valoraciones. Para ello, ha sido asesorada por la consultora Ekona**, una cooperativa especializada en economía que desarrolla propuestas innovadoras y estrategias económicas que buscan establecer la base de unas relaciones sociales y económicas más justas y respetuosas con el planeta. Fruto de este asesoramiento, se ha elaborado la presente valoración.

**LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN:  
CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD  
VERDE Y JUSTA**

**España ante la recuperación post-COVID 19**

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

España ante la recuperación post-COVID 19

## 1 ESPAÑA ANTE LA RECUPERACIÓN POST-COVID-19

La crisis de la COVID-19 ha afectado a millones de personas que han perdido la vida o que siguen sufriendo las consecuencias de la pandemia. La dimensión de lo ocurrido nos obliga a recordar a todas las víctimas y a reflexionar sobre esta crisis sanitaria sin precedentes que, además, ha sacudido la economía de todo el planeta como ninguna otra crisis lo había hecho antes en la historia reciente.

**Es en este contexto cuando ha quedado patente el gran protagonismo y relevancia en nuestras sociedades del sector público, que sostiene los aspectos más básicos y materiales de nuestras vidas.**

La economía española fue una de las primeras en ser golpeadas por la pandemia y ha sido también una de las más resentidas por sus efectos. El PIB español se desplomó un 10,8% en 2020. El empleo de un país cuya economía depende en un elevado porcentaje de los sectores más afectados por la reducción de la demanda y las restricciones de movilidad, como el turismo, la hostelería y el comercio, también ha sido golpeado con dureza. En abril de 2020, algo más de 3,5 millones de personas se encontraban bajo un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). A finales de abril de 2021, la tasa de desempleo en España estaba en el 15,98%. La tasa de desempleo juvenil encabeza la lista de la zona euro con un 37,7% de los menores de 25 años sin trabajo.

Si bien la crisis sanitaria ha traído consigo una crisis socioeconómica devastadora, esta crisis se ha unido a la ya existente crisis ecológica. **Y si algo está claro es que todas tienen un origen común: el fracaso de un sistema que ignora los límites físicos del planeta y genera amplias desigualdades.**

La transformación de nuestra economía requiere cambios sistémicos. Por este motivo, en junio de 2020 Greenpeace presentó una propuesta de salida de la crisis económica y social provocada por la COVID-19: el informe “Darle la Vuelta al Sistema”<sup>8</sup> consta de un paquete de 117 medidas (inversiones, reformas, fiscalidad...) para implementar a lo largo de cuatro años que, de llevarse a cabo, precipitaría una transición ecológica que construiría y consolidaría una sociedad más resiliente.

La propuesta es, de alguna forma, un *Green New Deal* que aborda las reformas de calado necesarias para estabilizar la economía, impedir la pérdida masiva de empleos, corregir las desigualdades sociales y la pobreza, mientras se realiza un firme impulso para luchar contra la emergencia climática y de pérdida de biodiversidad. Más recientemente, en febrero de 2021, Greenpeace España cuantificó económicamente esas 117 medidas<sup>9</sup> con vistas a contribuir en el debate de la recuperación social, económica y ambiental. Este último informe defiende que, con una inversión equivalente al 4,8% del PIB anual, España puede llevar a cabo medidas ambiciosas para entrar en “números verdes”.

La recuperación de la crisis económica y social derivada de la COVID-19 presenta una oportunidad única para llevar a cabo muchas de las medidas propuestas por Greenpeace que podrían dirigir a una transformación del sistema.

Durante el último año, el impacto de la pandemia ha provocado cambios tan relevantes en la historia reciente de Europa como el abandono (de momento) de la doctrina de la austeridad, con la suspensión de parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Esto ha generado, entre otros efectos, el impulso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que asciende a 672.000 millones de euros para evitar los efectos más graves sobre la economía de la UE y para redirigir un nuevo modelo. El nuevo rumbo se enfoca en dotar de importancia a la economía verde, por un lado, y a la transformación digital de la economía europea para ganar en competitividad, por otro. La Comisión Europea ha fijado un mínimo del 37% de las inversiones del MRR en los planes nacionales para la transición ecológica y un 20% para la transformación digital.

**El plan español, denominado plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, España Puede (PRTR)**, fue enviado por el Gobierno para la revisión de la Comisión Europea el día 30 de abril de 2021. La expectación que ha despertado, tanto por el esfuerzo de difusión realizado por el Gobierno como por la cuantía de recursos desplegados y las críticas de diferente tipo que ha recibido, lo colocan en un lugar protagonista de la política pública para los próximos años.

**Una iniciativa pública de estas dimensiones y características**, en un momento como el actual, conlleva una gran responsabilidad y necesita unos objetivos, alcances, visiones e impactos acordes a los retos a los que nos enfrentamos. **Tenemos la oportunidad de reinventar el sistema, revertir las tres crisis y cambiar el rumbo del planeta; esta vez, sí, en la buena dirección.**

**Bajo estas premisas, Greenpeace realiza en este documento una valoración del Plan de Recuperación desde el punto de vista de la transformación socioecológica y de las medidas propuestas en el informe “Darle la Vuelta al Sistema”.** En ella se analiza su impacto integral contemplando, además de los aspectos ambientales, los macroeconómicos y los relacionados con la gobernanza y con elementos estructurales y transversales, como la fiscalidad, el empleo y el género. La valoración del plan se hace teniendo en cuenta los avances, las carencias y las incertidumbres de los diferentes elementos y se señala una **serie de aspectos que, según Greenpeace, son clave para la transformación ecológica justa y sobre los que se pondrá la lupa** durante los tres años de desarrollo del plan.

Por último, y paralelo al desarrollo del plan, se considerarán aquellas actividades que, sin estar directamente relacionadas con la transformación, deben garantizar el cumplimiento del “principio de no daño” y, por tanto, no ir en contra de la descarbonización (que la ralenticen y/o encarezcan) favoreciendo los combustibles fósiles o las actividades contaminantes.

# VALORACIÓN **GREENPEACE** DEL PLAN ESPAÑA PUEDE



## Ambiental

**Lo mejor:** + del 40% de las inversiones para transición verde

**Lo peor:** Olvida el cambio de modelo agrícola

**Riesgos:** No asegura su impacto en la crisis ecológica



## Económica

**Lo mejor:** Recupera la inversión pública

**Lo peor:** + facilidades para las grandes empresas

**Riesgos:** No asegura una reforma fiscal verde y justa



## Vigilaremos que...

» Haya menos coches y más transporte público

» El hidrógeno no sirva para dar continuidad al gas fósil

» Haya más espacios públicos y verdes en las ciudades

» Haya más energía en manos de la ciudadanía

» Haya una apuesta por el cambio de modelo agrícola

» Se incluyan los servicios ambientales del medio rural

Cómo se desarrollen las reformas y las inversiones del plan determinarán si la recuperación es verde y justa.



## Social

**Lo mejor:** Integra la perspectiva de género transversal

**Lo peor:** Olvida el trabajo de cuidados

**Riesgos:** posible pérdida de derechos, laborales o sociales



## Gobernanza

**Lo mejor:** Establece control parlamentario y órganos de gobernanza

**Lo peor:** Descuida la participación ciudadana

**Riesgos:** Sin sistema de seguimiento, control y evaluación

**LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN:  
CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD  
VERDE Y JUSTA**

**Valoración del Plan España Puede**

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

## 2 VALORACIÓN DEL PLAN ESPAÑA PUEDE

A continuación se analiza el plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a partir de la valoración de aspectos parciales relacionados con la parte económica, ambiental, social y de gobernanza del plan.

La valoración se hará teniendo en cuenta los avances, las carencias y las incertidumbres según la siguiente clasificación.

**Verde:** avances en transformación, recuperación y resiliencia

**Naranja:** riesgos, incertidumbres y elementos sin valorar

**Rojo:** mantenimiento del *status quo*, resistencia al cambio y falsas soluciones

### 2.1. Económica

En este apartado se pone el foco en las variables macroeconómicas relacionadas con el impacto de las inversiones, los efectos del plan en la deuda pública o la capacidad de este para evitar que los fondos sean acaparados por las grandes empresas -con mayor músculo económico y tecnológico- y facilitar el acceso a pymes y micropymes, empresas de economía social, sostenible y solidaria y personas autónomas, y a aquellos sectores y clusters cuya actividad contribuya a una recuperación justa y verde.

Por otra parte, la transformación ecológica no será posible sin una reforma fiscal integral y efectiva. Por ello, se presta especial atención a la contribución de dicha fiscalidad verde a la transformación socioambiental y a la mayor distribución de la riqueza. Bajo esa óptica, se analizarán los nuevos tributos propuestos en el plan, sus posibles efectos regresivos y su efectividad y alineamiento con los objetivos medioambientales europeos.

De los diez puntos analizados bajo este prisma, ocho presentan riesgos, incertidumbres o no se tiene la información necesaria para poder valorar. Son los aspectos relacionados con fiscalidad, financiación del plan y la capacidad de que los fondos permeen a las pymes que forman el grueso del tejido productivo en nuestro país.

La recuperación de los niveles de inversión pública a niveles anteriores a la crisis de 2008 se considera uno de los aspectos positivos de este bloque; en la otra cara de la moneda, lo negativo es que gran parte de los componentes más significativos en cuanto a inversión y alcance del plan, como pueden ser los PERTE, son más susceptibles de ser captados por las grandes empresas con capacidad para acometer grandes proyectos dificultando su acceso a pequeñas empresas y economía colaborativa.

**Inversión Pública:** El plan permitirá recuperar la pérdida de inversión pública sufrida como consecuencia de los recortes y medidas de austeridad fiscal aplicadas tras la anterior crisis. Según los cálculos del plan, las inversiones previstas aumentarían las inversiones del sector público del 2% al 4% del PIB recuperando los niveles de inversión anteriores a la crisis de 2008.

**Impacto en la economía.** El plan prevé un impacto del 2% del PIB que puede tener un efecto positivo y multiplicador sobre la economía española, que parte de una situación de caída histórica del PIB debido a la pandemia. Este efecto tiene que ser el impulso para transformar el sistema de forma justa y verde consiguiendo sociedades más resilientes. La transformación dependerá de cómo, a qué y a quién se repartan los fondos europeos.

**Excesiva deuda pública.** La excesiva deuda pública actual, debido a la crisis provocada por la pandemia, es determinante para el futuro de la economía y de la necesaria transición ecológica justa. Por ello, se debe analizar más allá del presente plan y de las promesas europeas sobre la financiación del actual tramo de los fondos.

**Financiación del plan.** Los 69.528 M€ que van a financiar el plan hasta 2023 son transferencias directas que no deberían incurrir en endeudamiento por parte de los Estados de manera individual. Si el plan no consigue los efectos e impactos esperados sobre la economía española o no son suficientes para conseguir los objetivos necesarios, el Gobierno tendrá que presentar un nuevo plan a partir de 2023 con la parte de préstamos de los fondos, los 70.000 millones restantes, que sí que concurrirá indirectamente en una subida de la deuda pública española. No se conocen las condiciones y condicionantes de dichos préstamos.

**Deuda mutualizada.** El total de los fondos financiados por la UE (900.000 millones de aquí a 2026) tampoco debería incurrir en un aumento de las aportaciones de los países al presupuesto europeo si la deuda europea se consigue cubrir mediante la recaudación de tributos europeos comunes. En caso de que los nuevos impuestos europeos no puedan cubrir las necesidades recaudatorias se tendrá que buscar nuevas formas de pago, como la financiación directa a través de mayores aportaciones por parte de los Estados.

**Apoyo a pymes y economía colaborativa.** A pesar de que el grueso del tejido productivo español (98,8%) está constituido por pymes y micropymes, y de los esfuerzos del plan por situar a dichas empresas como factor transversal dedicándoles el 7% de la inversiones, el plan no contempla objetivos, criterios o mecanismos eficaces que garanticen que el destino de una parte de las inversiones acorde a su peso llegue a este tipo de empresas.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

**Necesidad de una reforma fiscal integral.** Los esfuerzos por establecer tributos verdes específicos están presentes en el plan, así como el principio de “quien contamina, paga”. El plan presenta impuestos y tasas, como los que gravan el depósito de residuos en vertederos y a la incineración, los envases de plástico no reutilizables, la modificación del impuestos sobre los gases fluorados de efecto invernadero o la revisión de las bonificaciones de los hidrocarburos en atención a su poder contaminante y medidas de transporte aún por definir. La fiscalidad verde no se puede implantar a través de medidas aisladas sino que necesita de una reforma fiscal integral que, además de ser ecológica y sostenible, redistribuya la riqueza y sea progresiva.

**Sistema de pago por el uso de carreteras.** Es una de las medidas anunciadas en el plan que puede suscitar controversias. La infraestructura viaria requiere nuevas fórmulas de financiación equiparables a las que rigen para puertos, aeropuertos y vías férreas, donde es el usuario final quien carga con los costes de mantenimiento. Por ello, es importante definir desde el inicio un sistema público que contemple factores socioambientales e integre la progresividad dentro del principio general de “quien contamina, paga”, evitando así el rechazo social que pueda suscitar ésta y otras medidas.

**Ausencia de estimaciones sobre el alcance de la fiscalidad verde.** El plan considera no actuar de manera unilateral en la armonización de la fiscalidad de la energía, a la espera de los estudios a nivel europeo. Dada la importancia del sector energético en el impacto socioambiental y en el impositivo, su ausencia impide valorar el alcance en una reforma fiscal verde integral. Además, la ausencia de estimaciones de los efectos del plan imposibilita conocer cuál podría ser su alcance o poder controlar y fiscalizar su efectividad.

**El plan es susceptible de favorecer a las grandes empresas.** Muchos de los componentes más significativos en cuanto a inversión y alcance, así como las grandes inversiones que contemplan los principales componentes del plan, como los PERTE -con un alto componente de colaboración público-privada y transversales a las diferentes administraciones- son más susceptibles de ser captados por las grandes empresas con capacidad para acometer grandes proyectos.

## 2.2 Ambiental

En este apartado se analiza en términos generales la capacidad de transformación ecológica del plan y su aportación a la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. A nivel sectorial, el análisis se enfoca en detectar los aspectos más relevantes sobre las energías renovables y redes, el ahorro y la eficiencia, la gestión de los residuos, la conservación de la biodiversidad, la agricultura, la ganadería, la pesca y el sector agroalimentario

De manera general, el plan otorga un lugar preferente a la transición ecológica. En lo relativo al capítulo de inversiones, dedica el 40,29% de los recursos a la transición verde, superando así el objetivo establecido en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Comisión Europea. Además, la mitad de las reformas que propone el plan tendrían relación con la transición socioecológica (si se incluyen las de género y fiscal).

En términos generales, los objetivos de las inversiones en los componentes de carácter ambiental del plan no se alejan significativamente de las propuestas y demandas de Greenpeace. Sin embargo, no existen mecanismos que garanticen que una vez asignadas dichas inversiones los resultados estén en sintonía con dichos objetivos.

El plan incluye un porcentaje muy elevado de políticas públicas, planes, programas y medidas que, o bien ya están en marcha, o bien ya están diseñados o planificados. Esto indica que ya existía un proceso en marcha, del cual este plan representa un paso (relevante) más, aunque en general hay una ausencia de ambición o medidas adicionales que contribuyan significativamente a un salto cualitativo en la transición socioecológica y, por tanto, se esté desaprovechando esta oportunidad única.

De los 45 aspectos analizados en el ámbito ambiental, **23** (más de la mitad) de ellos se valoran de manera favorable, **12** presentan riesgos, incertidumbres o no se tiene la información necesaria para poder valorar, y otros **diez** reflejan una preocupación debido a la falta de ambición necesaria, la pérdida de oportunidad o directamente por ir en la dirección contraria de la recuperación verde y justa. La mayoría de ellos, concretamente seis, relacionados con el modelo agrícola y el sistema agroalimentario.

Se considera un aspecto positivo del plan la estimación realizada de cuánto contribuye cada componente a la transformación socioecológica o climática. No obstante, el plan no presenta un sistema de evaluación, por lo que no permite realizar un seguimiento y una evaluación en base a indicadores públicos. De manera general, el plan presenta un conjunto de 212 medidas, repartidas entre 110 inversiones y 102 reformas. Una buena parte de las medidas corresponden a políticas públicas cuyas estrategias o planes ya se encuentran en marcha, como en los casos climático y energético.

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

## » CAMBIO CLIMÁTICO

**Contribución climática.** La estimación de contribución climática de los componentes ambientales del plan es elevada, con más del 40% de sus inversiones, por encima de lo que marca la Unión Europea.

**Impacto adicional y agregado.** Las diez primeras componentes del plan tienen una elevada contribución climática, según la estimación de sus inversiones, por encima del 70% la mayoría de ellas, pero se desconoce el impacto agregado y adicional que tendrá en relación con la mitigación del cambio climático.

**Escasa ambición.** El plan no aporta mayor ambición a los objetivos españoles de reducción de emisiones de gases de efecto Invernadero de los que incluye el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030). Es decir, el objetivo de reducción de emisiones se mantiene en el 23% respecto al nivel de 1990, muy lejos del 55% que debería reducir España para contribuir justamente al total de reducción de emisiones a nivel mundial que sería necesario para evitar superar el aumento de temperatura de 1,5 °C.

## » ENERGÍAS RENOVABLES Y REDES

**Un despliegue acelerado y ordenado de las renovables.** El plan contempla acelerar, respecto al PNIEC, el uso de energía renovable sobre el consumo de energía final en el periodo de implementación, en particular de tecnologías de valor añadido y mayor dificultad de implementación como las renovables térmicas o las innovadoras; impulsar mejoras tecnológicas o de implementación que permitan una continuación en la senda de penetración renovable en la próxima década, y especialmente fijar un marco claro y estable que permita que las renovables continúen desplegándose de forma ordenada más allá de la vigencia del plan.

**Actualización de redes.** El despliegue y actualización tecnológica de las redes de distribución de energía eléctrica de cara a la integración de las energías renovables, la gestión de la demanda y la progresiva electrificación de usos finales de energía, que podría permitir un sistema 100% renovable, eficiente, inteligente y en manos de la gente.

**Autoconsumo y comunidades energéticas.** Se desconocen los efectos de la potencial elaboración, aprobación y despliegue de una Estrategia Nacional de Autoconsumo que determine el potencial y establezca los objetivos en esta materia para el periodo 2021-2030 en España. También se desconoce la inversión dedicada al autoconsumo en concreto, así como el impulso y la iniciativa pública a las comunidades energéticas. El impulso del autoconsumo afecta a competencias locales, autonómicas y estatales, en distintas especializaciones (energía, urbanismo, edificación, participación social...). Por ello, requiere de una visión amplia, con plena participación de todos los actores y todos los niveles de administración, como base para el desarrollo de esta reforma.

**Hidrógeno y almacenamiento.** El hidrógeno no debe ser la prioridad dentro de la transición energética. Esta tecnología tiene un rol muy acotado para la gestión flexible del sistema eléctrico y para algunos sectores industriales y de transporte difíciles de electrificar, y necesita tiempo para su desarrollo y viabilidad. Mucho más importante y urgente que el desarrollo a gran escala del hidrógeno es el aumento de la producción de energía renovable, su integración en el sistema eléctrico, el aprovechamiento de las tecnologías de almacenamiento disponibles, la electrificación, la eficiencia, la gestión de la demanda, la introducción de flexibilidad e inteligencia en el sistema y en los procesos y la participación activa de la sociedad en el sistema energético. El hidrógeno no se puede convertir en una justificación para continuar con la industria del gas fósil.

## » AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

**Rehabilitación de edificios.** El plan dedica en exclusiva uno de sus componentes para la rehabilitación de edificios donde se concentran los esfuerzos principales sobre ahorro y eficiencia energética incluidos en el Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana (componente 2). En este sentido, el plan estima que el programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales supondrá una reducción del consumo anual de energía primaria en el entorno de los 3.000 GWh/año; el programa de rehabilitación energética en edificios existentes (PREE), 639 GWh/año, y el programa de regeneración y reto demográfico proporcionará en municipios y núcleos de baja población alrededor de 900 GWh/año.

**Objetivos y plazos.** El plan mantiene el objetivo en ahorro y eficiencia energética en un 39,5% de mejora de la eficiencia energética en 2030, tal y como ya está establecido en el PNIEC, que aumentaba el objetivo indicativo para la UE que es de, al menos, un 32,5% de mejora. El plan acelera en el tiempo la consecución de los objetivos del PNIEC.

**Efecto multiplicador.** El plan transversaliza e incorpora la eficiencia energética en seis de sus componentes (2, 3, 6, 11,14 y 27). Se desconoce la magnitud del efecto y de retroalimentación que puede tener en el ahorro y eficiencia energética de otros sectores no contemplados, así como el impacto sobre la aceleración y facilidad de integración de renovables y el desarrollo en la creación de empleo, pero en cualquier caso será positivo.

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

## » MOVILIDAD SOSTENIBLE

**Ley de Movilidad Sostenible.** El plan incluye la redacción y tramitación de la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, que regulará aspectos para promocionar el transporte y la movilidad sostenibles, incluyendo temas relacionados con la fiscalidad, las inversiones, los combustibles alternativos, digitalización e innovación, y con la financiación del transporte en general y el público y urbano en particular.

**Excesivo apoyo al automóvil (eléctrico).** El peso que el coche eléctrico tiene en la financiación total (más de un 30%) es notablemente superior al reparto modal del automóvil deseable en entornos urbanos, que debería estar por debajo del 20%. Existe el riesgo de que la mayoría de esta financiación beneficie a los sectores de población que ya hacen un uso intensivo del automóvil, dejando atrás a una mayoría de desplazamientos que se realizan en otros modos.

**Zonas de Bajas Emisiones versus coche eléctrico.** Las inversiones del mecanismo del plan en el coche eléctrico son similares a las dedicadas a las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), a pesar de las dudas que puedan despertar los planes de inversión pública en infraestructuras de recarga, de aprovechamiento privado (más allá de la normativa sobre ayudas de estado).

**Mal uso del hidrógeno verde.** Existe el riesgo de que los pasos dados gracias al plan en el ámbito del hidrógeno renovable puedan ser acaparados por transportes ligeros, excediendo el objetivo inicial de centrarse en modos de difícil electrificación (como el pesado, el aéreo o el marítimo), lo que puede contribuir a un aumento de la demanda de electricidad no justificado (puesto que es más eficiente el uso directo de la electricidad siempre que sea posible, que la transformación de electricidad en hidrógeno).

## » REGENERACIÓN URBANA Y CALIDAD DEL AIRE

**Vivienda.** El plan incluye la implementación de la Agenda Urbana Española que gira alrededor de la rehabilitación de los edificios, que contempla una vertiente de carácter social. La inversión total de 1.000 M€ para cubrir total o parcialmente la construcción de un número estimado de 20.000 viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes así como el destino de al menos el 60% del presupuesto del programa de actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio a actuaciones de rehabilitación energética que prioricen el enfoque integral en barriadas de pobre desempeño energético o muy bajo poder adquisitivo es un aspecto positivo.

**Espacio urbano.** El plan destina el 15% de los recursos dirigidos a rehabilitación de edificios a actuaciones complementarias de regeneración del entorno físico tales como la renovación del alumbrado exterior, la peatonalización y ensanchamiento de calles para el uso de viandantes, la reconversión de infraestructuras ferroviarias y lineales para el uso peatonal, el diseño de microespacios para aumentar la biodiversidad, las infraestructuras de movilidad alternativas como carriles para bicicletas, la construcción y rehabilitación de parques, la implementación de sistemas de drenaje sostenible y las instalaciones energéticas de ámbito superior al edificio.

**Espacios urbanos amigables.** El plan propone la ecologización urbana de las ciudades de más de 20.000 habitantes.

**Zonas de Bajas Emisiones.** El plan proyecta la generalización a partir de 2023 en todas las ciudades de más de 50.000 habitantes de la delimitación de zonas centrales con acceso limitado a los vehículos más emisores y contaminantes y la definición de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), para lo cual dedicará 2.916 M€ en inversiones.

**Zonas de Bajas Emisiones.** El Plan proyecta la generalización a partir de 2023 de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), las cuales pueden ser efectivas para limitar el uso de vehículos muy contaminantes. Sin embargo, la ausencia de unos criterios mínimos para estas zonas puede limitar su efecto a una renovación del parque circulante, pero sin alcanzar el cambio necesario en la sociedad hacia formas sostenibles de transporte.

**Impacto social.** La inclusión de criterios de carácter social para acceder a los recursos del programa debe ampliarse a todas las líneas de inversión del plan contribuyendo a vincular los objetivos de la Agenda Urbana Española relativos a la sostenibilidad ambiental con los del acceso a la vivienda y la cohesión social y la equidad, creando así un precedente para el desarrollo de los planes de acción en el ámbito local.

## » GESTIÓN DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

**Economía circular.** El plan impulsa la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular y de la normativa de residuos.

**Desperdicio cadena alimentaria.** El plan promueve la reducción de la generación de residuos de alimentos en toda cadena alimentaria, el incremento de la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados o la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero del sector residuos por debajo de los 10 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq.

**Residuos urbanos.** La Implementación de la Agenda Urbana Española señala que las actuaciones que se vayan a financiar con fondos del PIREP, tanto local como autonómico, deberán presentar un plan de gestión de residuos que suponga al menos la

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

reutilización y reciclaje de al menos un 70%.

**Objetivos poco ambiciosos.** El plan apuesta por el reciclaje como opción mayoritaria, no por la reducción en la producción de residuos. Los objetivos de reutilización son muy bajos y España seguirá incumpliendo los objetivos establecidos desde Bruselas. En 2020 deberíamos haber alcanzado una reducción del 50% de reutilización y preparación para el reciclaje, y ahora estamos en el 35%.

**Incineración de residuos.** El plan considera la incineración de residuos dentro del “reciclaje”. La incineración no es reciclaje ya que el producto que se obtiene no puede volver a ser usado. La incineración proporciona una valorización de los residuos retrasando o impidiendo su reducción, lo hace mediante una tecnología contaminante y peligrosa para la salud y el medioambiente y falsea el concepto de tecnologías no emisoras CO<sub>2</sub>.

### » CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA

**Conservación de la biodiversidad y toma de decisiones.** El plan establece que la valoración económica de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas debe incorporarse plenamente en la toma de decisiones.

**Conservación de la biodiversidad.** Los objetivos recogen gran parte de las políticas europeas en la materia (Estrategia Biodiversidad 2030 y De la granja a la mesa) y se señalan las necesidades urgentes en materia de conservación de la biodiversidad.

**Conservación de polinizadores.** El plan contempla objetivos y medidas para detener la pérdida de polinizadores.

**Conservación de especies amenazadas.** El plan pone como objetivo reducir en un 50% el número de especies de la Lista Roja que están amenazadas por especies exóticas invasoras.

**Reformas y desarrollo normativo.** El componente número 4 (Biodiversidad y restauración de ecosistemas) desarrolla diez de los 17 objetivos de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad mediante un programa de desarrollo normativo, planificación y de inversión pública que anticipe proyectos que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo, contribuyendo además a la transición ecológica.

**Gestión forestal.** Incrementar la superficie forestal que cuenta con plan de gestión (actualmente más del 80% de la superficie forestal en España no tiene un instrumento de ordenación forestal) mediante planes de soporte técnico a propietarios y administraciones forestales, así como la forestación y planificación para la mejora de las masas forestales

y su biodiversidad, especies autóctonas, excluyendo de ello específicamente a las plantaciones monoespecíficas.

**Plantar árboles vs gestión forestal.** Pese a recoger la propuesta de la UE de plantar 3.000 millones de árboles, la narrativa del plan hace hincapié en la no necesidad de aumentar la superficie forestal per se, sino supeditar la gestión y mejora forestal al cumplimiento de otros objetivos como mejorar la resiliencia y adaptación al cambio climático, mitigación, restauración en zonas incendiadas, etc.

**Reto demográfico.** Es positivo que se establezcan sinergias entre los objetivos y medidas relativas a la promoción de la gestión sostenible de los ecosistemas, dinamización económica del medio rural, apoyo a las PYMES y la conservación de la biodiversidad. La urgencia de abordar el reto demográfico y la cohesión territorial requiere de esta transversalidad.

**Biodiversidad marina y humedales.** El plan recoge la protección efectiva del 30% de la superficie marina para 2030 y la creación de un sistema de gestión de la biodiversidad marina, que ha sido tradicionalmente la más olvidada. También contempla la restauración de humedales.

**Reto demográfico y actividades en el medio rural.** Mientras el plan vincula el objetivo de avanzar en la gestión forestal sostenible con la cohesión territorial y el abordaje del reto demográfico, se olvida el potencial de otros planes o estrategias, como la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de

la Conectividad y Restauración Ecológicas, también fuertemente imbricada en la generación de empleo en el medio rural.

**Infraestructuras para la conservación.** Resulta paradójico que el plan proponga la construcción de más infraestructuras e instalaciones para difusión del conocimiento en el medio natural, en lugar de apostar por la reforma de las ya existentes. La mejora de estas infraestructuras de gestión y difusión es totalmente secundaria para la conservación efectiva de la biodiversidad.

**Riesgos en los proyectos “verdes”.** La implementación de la Estrategia Estatal para la Infraestructura Verde, Conectividad y Restauración Ecológicas por parte de las entidades locales requiere un seguimiento exhaustivo para que no se camuflen proyectos de grave impacto ambiental como proyectos “verdes” o meras plantaciones de árboles sin base ecológica.

**Biodiversidad marina.** La inversión en medios materiales sin inversión en personal dificulta la gestión adecuada de dichos espacios protegidos marinos.

**Incendios Forestales.** La lucha contra los incendios forestales se focaliza en la inversión en medios para la extinción y el diseño e implantación de planes de prevención en zonas de riesgo mediante intervenciones sobre la vegetación, pero se olvida de la necesidad de fortalecer las capacidades de la población rural para la autoprotección y percepción del riesgo, o la necesidad de mejorar la investigación de la causas y la persecución del delito, además de buscar alternativas al uso cultural del fuego.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

Valoración del Plan España Puede

**Sistema agroalimentario.** La transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero no apuesta por un cambio de modelo en el sistema agroalimentario. No existen objetivos para el impulso, promoción o despliegue de una transición agroecológica en los sectores de la agricultura y la ganadería. El plan olvida el apoyo a la ganadería extensiva frente al modelo intensivo de macrogranjas. Tampoco se apuesta por una transición hacia una agricultura ecológica, con menos agroquímicos, con prácticas de protección del suelo, de pequeña escala, con variedades locales, favoreciendo mercados de proximidad, etc.

**Agroecosistemas.** El modelo agrícola propuesto en el plan olvida el reconocimiento de los servicios ambientales que proporcionan los pastos y los agroecosistemas, que son, como los bosques, una oportunidad para dinamizar el medio rural y luchar contra el reto demográfico, a la vez que se conserva la biodiversidad y se mitiga el cambio climático.

**Continuismo en el modelo agrícola.** Más de la mitad de las inversiones del componente 3, el 53,57%, se dirigen a la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos; un 30%, a la agricultura de precisión, y el resto a laboratorios y viveros. Exceptuando la reducción del consumo de agua, no hay visos de transformación o evolución hacia parámetros de sostenibilidad ambiental.

**Cambios de uso del suelo.** Falta una mayor regulación de los cambios de usos del suelo como

principal motor de la pérdida de biodiversidad. Aunque se menciona el problema de las especies invasoras (5ª causa de pérdida de la biodiversidad, según el informe IPBES), el plan olvida la primera y segunda causa, que son el cambio climático y los cambios de uso del suelo, este último un problema grave en España.

**Investigación y persecución de los delitos ambientales.** Olvido clamoroso a las Fiscalías de Medio Ambiente, a las que hay que dotar de medios económicos, humanos y técnicos para aumentar la capacidad de clarificar el origen de las agresiones al medio ambiente y encausar a los responsables.

**Ausencia de reformas e inversiones.** Se echa en falta mayor ambición en combatir la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas mediante reformas y mejoras en el marco normativo y su aplicación: reformas de ley del suelo y ley de costas, adaptar las RN2000 a las previsiones de cambio climático, incentivos a las CCAA para elaborar los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos, planes de conservación, etc.

### 2.3 Social

En este apartado se aborda la aportación del plan a dos de las dimensiones estructurales que mayor impacto tienen sobre la cohesión social, siendo este uno de los ejes vertebradores del mismo. Del impacto que finalmente obtengan sus medidas en la mitigación de las desigualdades de género y las altas tasas de desempleo, dependerá en gran medida la capacidad de alcanzar la recuperación de una forma más justa, haciendo valer el eslogan de “no dejar a nadie atrás”.

La actual crisis está teniendo un impacto particularmente negativo sobre las mujeres y los jóvenes, colectivos ya especialmente golpeados por la anterior crisis financiera. Este efecto diferencial se une a la brecha de género, que persiste en nuestro país pese a los avances de las últimas décadas. Así pues, tal como propone el plan, es preciso reducir las barreras estructurales que lastran el acceso de las mujeres al mercado laboral en igualdad de derechos y condiciones; elevar la tasa de empleo femenina; mejorar, fortalecer y reorganizar el sistema de cuidados de larga duración y elevar el potencial educativo y la igualdad de oportunidades. Todo ello redundará positivamente en la capacidad de crecimiento a largo plazo.

De los aspectos analizados bajo este epígrafe, se valora **positivamente** el reconocimiento explícito de la pertinencia de transversalizar la perspectiva de género en todas sus fases. Del mismo modo, la cifra estimada de creación de empleo que anuncia el plan sin duda contribuiría de una forma sin precedentes a crear oportunidades que puedan capilarizar hacia amplias capas de la población, corrigiendo en buena medida la creciente desigualdad social.

Entre las materias que generan incertidumbre, se consideran **mejorables** o de las que no hay información suficientemente detallada, se encuentran la carencia de medidas y exigencias más concretas en materia de igualdad, así como las escasas propuestas dirigidas a la creación directa de empleo o la falta de información sustanciosa en relación a la creación de empleo verde. La falta de

reconocimiento de la dimensión de la reproducción social del trabajo y la falta de medidas decididas para paliar la precarización endémica en el empleo son dos de los aspectos más **negativos** de la valoración.

## » IGUALDAD DE GÉNERO

**Uno de los ejes transversales.** La igualdad de género es uno de los cuatro ejes que vertebran el plan para una transformación del conjunto de la economía y está presente de manera explícita en muchos de sus componentes. Las inversiones y reformas que se detallan reposan gran parte del efecto positivo en corregir desviaciones y desequilibrios estructurales, con temas a destacar como la reducción del trabajo parcial o medidas contra la pobreza energética.

**Brecha digital con perspectiva de género.** El Plan aborda con perspectiva de género la brecha digital y de habilidades STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), problemática relacionada estrechamente con la brecha salarial de género. Así, adopta acciones y reformas específicas encaminadas a disminuirla, tales como la especificación de cuotas paritarias en las medidas de capacitación digital.

**Medidas de conciliación y economía de los cuidados.** Las medidas de conciliación y de desarrollo de la economía de los cuidados deberían redundar positivamente en la incorporación de las mujeres al ámbito laboral en igualdad de condiciones. En este sentido, el plan contempla medidas concretas, como la escolarización gratuita de 0 a 3 años, el desarrollo de un Plan de Choque de la Economía de los Cuidados o el refuerzo de las políticas de inclusión.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA\_

Valoración del Plan España Puede

**Carencia de medidas específicas.** Muchos de los componentes no detallan medidas específicas para abordar las desigualdades de género y en otros sólo consideran que tendrán un impacto positivo mediante la aplicación de la transversalidad de género a la contratación pública, pero no se aborda la doble brecha de las mujeres rurales (ser mujer en un entorno rural).

**Traslado de responsabilidades.** Gran parte de las medidas y reformas enfocadas a luchar contra las desigualdades de género reposan en la estructura de los sectores y en la responsabilidad de las empresas que las componen, lo cual no asegura que las predicciones del plan se vayan a cumplir.

**Reproducción social de la economía.** El plan se centra fundamentalmente en la parte productiva de la economía, olvidando su dimensión en el ámbito de la reproducción social, que suele quedar fuera del reconocimiento del mercado laboral y que comprende actividades vitales para el desarrollo de la sociedad, tales como el trabajo doméstico y muchos de los trabajos de cuidados.

### » EMPLEO

**Creación de más de 800.000 puestos de trabajo.** Se podrían superar los 800.000 puestos de trabajo gracias a la ejecución del plan, lo que equivaldría a unos 12 empleos por cada millón de euros invertido.

**Creación directa de empleo.** El plan aborda los problemas estructurales del mercado laboral español: reducir el desempleo y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Impulsa también la contratación indefinida y reformas específicas ya en marcha para colectivos vulnerables. Sin embargo, las inversiones van más en la línea de invertir en formación, de programas públicos de impulso de empleo joven o de nuevas competencias de empleo verde o tecnológico, y son escasas las propuestas dirigidas a la creación directa de empleo por parte de las administraciones públicas o la obligación a las empresas privadas de creación de empleo estable e indefinido.

**Empleo verde.** Pese a que la inversión en transición ecológica representa un 40,29% del plan, el porcentaje de empleos verdes creado no parece que vaya a alcanzar dichas cifras (322.320 empleos verdes). Las políticas más intensivas en creación de empleo son las relacionadas con las palancas de modernización y digitalización del tejido industrial y de la pymes, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora. Sin embargo, realizar esta comprobación no es posible debido a que los componentes no ofrecen suficiente información para asegurar que dichas cifras de empleos verdes se alcancen.

**Precarización.** El Plan no promueve la subida de salarios mediante tablas salariales sectoriales, nuevas normativas o mínimos sectoriales por ley que obliguen al sector privado a crear ese empleo de salarios medios mayores y no precarizar dichos sectores.

## 2.4 Gobernanza

En este apartado se pone el foco en el análisis de la gobernanza, aplicando una mirada transversal a lo largo del texto que permita evaluar las principales dimensiones de la misma, como son la coordinación institucional, los mecanismos de auditoría y control, el liderazgo público, la integración de la participación público-comunitaria en todas las fases o la capacidad de promover el reequilibrio territorial.

Las dimensiones mencionadas conforman la estructura de una política pública capaz de dirigir un plan de estas características hacia la consecución de los objetivos propuestos, liderando un proceso de auténtica transformación socioecológica e incluyendo en todo momento criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Así mismo, la evaluación de las políticas públicas es un aspecto fundamental para garantizar el seguimiento de las mismas y la corrección de posibles desviaciones.

La valoración general resultante es **intermedia** en todas las dimensiones analizadas. Destacan algunos aspectos **positivos**, tales como la solvencia en la redacción de los capítulos relacionados con la transición energética y su integración con el resto de políticas, la previsión de mecanismos de control parlamentario o la creación de órganos de gobernanza. Sin embargo, se presentan algunas **carencias** manifiestas, tales como la precaria coherencia interna entre las partes, la falta de iniciativa para el liderazgo del sector público o la ausencia de canales para la participación efectiva de las comunidades afectadas, entre otros.

**Coordinación interna.** En una visión general del plan, se echa en falta un mayor grado de coordinación en la redacción de los componentes, que presentan un estilo poco uniforme y nivel muy dispar de concreción de objetivos, retos y medidas, así como una ausencia generalizada de referencias cruzadas entre sectores. No obstante, en la materia concreta de energía se aprecia una estructura más homogénea y coordinada. En materia de gestión, se prevén mecanismos de coordinación interministerial, sectorial y autonómica, así como de control parlamentario. Sin embargo, se detecta una ausencia de integración institucional, que no establece mediciones comunes de impacto en la transformación socioecológica.

**Sistemas de control y auditoría.** Para velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y de buena gestión financiera, se prevé el empleo de las herramientas, procedimientos y organismos responsables ya presentes en el funcionamiento ordinario de las administraciones públicas, adaptando su enfoque cuando se considere necesario. La finalidad principal del control será prevenir y corregir las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación. Sin embargo, la ausencia de objetivos cuantificables, trazables y públicos, asociados a un sistema de seguimiento, control y evaluación no permite medir el grado de transformación que pretende alcanzarse. Además, no se implementan mejoras de los estándares de responsabilidad socioambiental de los agentes económicos, a través de las condiciones de acceso a la financiación vinculada al plan. El control parlamentario se articula principalmente a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD JUSTA Y VERDE

Valoración del Plan España Puede

**Liderazgo público.** El liderazgo público en la adopción de medidas concretas y en la previsión de inversiones queda supeditado en gran medida a las necesidades e intereses del sector privado. Esta orientación se acusa especialmente en los PERTE, que responden a la muestra de interés de los actores económicos, al grado de madurez industrial y empresarial y al grado de disrupción tecnológica, más que a la necesidad social y a su capacidad de transformación socioecológica. Más allá de la priorización de estos criterios, se echan en falta proyectos impulsados por el sector público, dada su especial y estructural importancia en dicho proceso de transición.

**Reparto entre niveles de las administraciones públicas.** Se contempla la creación de nuevos órganos de gobernanza, entre los que destaca una Conferencia Sectorial central presidida por el Ministerio de Hacienda para la coordinación con las comunidades autónomas, con el objetivo de canalizar la gobernanza multinivel. Por lo demás, no se especifica el reparto competencial en la gestión de los fondos y los mecanismos concretos de corresponsabilidad e implicación de las administraciones locales, cuyo conocimiento e integración en el territorio es clave para mejorar la penetración de las medidas en el mismo.

**Participación público-comunitaria.** En relación a las cuestiones de participación y transparencia, el plan adolece de un enfoque integral basado en criterios de democracia económica, mediante mecanismos sólidos que promuevan una participación ciudadana efectiva y que atienda a la complejidad y diversidad que exige la participación comunitaria. Aunque el plan pone énfasis en la inclusión de las comunidades energéticas en el desarrollo del marco normativo para la agregación y gestión de la demanda, en el despliegue de almacenamiento energético y la promoción de redes inteligentes y en nuevos modelos de negocio asociados a la transición energética, es necesario concretar objetivos, mecanismos y herramientas para dar apoyo a estos nuevos modelos organizativos controlados principalmente por ciudadanos, pymes y autoridades locales.

**Equilibrio territorial.** A pesar de que el equilibrio entre territorios urbanos y rurales se establece claramente entre sus objetivos, no se ha incluido un criterio de reparto basado en el mismo, más allá del que pueda derivarse del propio reparto de los recursos entre administraciones o a través de los componentes sectoriales concretos, en los que sí se presta atención a esta dimensión.

### 3 VALORACIÓN GENERAL DEL PLAN

Considerando los aspectos analizados en este informe, esta primera valoración de Greenpeace España sobre el efecto transformador del plan España Puede está condicionada por su alta dependencia del desarrollo y ejecución de las inversiones, medidas y reformas.

Pese al alto grado de incertidumbre sobre su impacto, Greenpeace España considera que el plan es una excelente oportunidad de reinventar el sistema, revertir las tres crisis (económica, social y ambiental) y transitar hacia la descarbonización de la economía y el abordaje de la crisis ambiental. Una transición que obliga a realizar cambios sistémicos en todos los sectores económicos, muchos de los cuales aparecen plasmados en el plan.

Por contra, Greenpeace España ve con preocupación algunas carencias en el poder transformador del plan, y la indefinición o los riesgos respecto a otros componentes. La transición ecológica no es una mera sustitución de unas tecnologías por otras. Y no será posible la resiliencia si algunos sectores no asumen un necesario cambio de modelo. También, la ausencia de procesos de participación pública o la falta de métricas adecuadas para evaluar el impacto del plan suspenden en esta valoración.

En el interés de ver cumplidos los objetivos del plan (recuperación, transformación y resiliencia), sobre todo en lo referente a la transición ecológica, Greenpeace España quiere establecer un observatorio para el seguimiento de las convocatorias y adjudicaciones de los proyectos, PERTE, etc., lo que nos permitirá conocer mejor los efectos socioecológicos de este plan.

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

Una oportunidad única: propuestas de Greenpeace

## 4 UNA OPORTUNIDAD ÚNICA: PROPUESTAS DE GREENPEACE

La actual crisis económica, social y ambiental solo puede ser abordada desde una transformación del sistema económico y social, cambios que deben ir más allá de una mayor penetración de las energías renovables en el mix energético, la mayor presencia del coche eléctrico, la fabricación de hidrógeno como nuevo vector energético o la consideración de los ecosistemas como sumideros de carbono.

La misma Comisión Europea, en su visión a largo plazo para una Europa neutra en términos climáticos, especifica que el logro de la transición hacia cero emisiones netas en 2050 requerirá transformaciones *“económicas y sociales, involucrando a todos los sectores de la economía y la sociedad.”*<sup>10</sup> Transformaciones que deben ser algo más que el cambio de unas tecnologías por otras.

El plan España Puede debe ir más allá de avanzar en los objetivos de descarbonización para las próximas décadas y dar protagonismo a los ecosistemas como sumideros de carbono, abordando cambios sistémicos que reviertan la crisis ambiental y construyan una sociedad más segura y más equitativa. Más resiliente a futuras crisis. No es posible, por tanto, que los actuales sectores de los combustibles fósiles, aviación, turístico o sector agroalimentario quieran formar parte de esta transición sin asumir que el camino necesita de transformaciones profundas del actual sistema.

Tomando como base la valoración realizada y teniendo en cuenta el alto grado de incertidumbre que presenta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Greenpeace señala los siguientes puntos como fundamentales en el avance del plan para lograr una verdadera recuperación verde y justa:

### **No financiar proyectos que dañen el medio ambiente**

El plan debe asegurar la aplicación rigurosa del principio de “no hacer daño”. Ninguna reforma, medida o proyecto financiados con fondos europeos para la recuperación debería ejercer presión sobre los ecosistemas, producir mayores emisiones contaminantes, prolongar la vida de combustibles fósiles como el gas o generar desigualdades sociales o territoriales.

### **La recuperación necesita reformas económicas y fiscales**

No solo fondos. La transformación necesita garantizar reformas estructurales, como la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente, un mayor uso de la compra pública verde, una reforma fiscal que incluya la fiscalidad verde u otros incentivos para permitir la transición ecológica.

### **No poner todos los huevos en la cesta de los PERTE**

La transformación de los modelos energético, de transporte, de ciudades, etc. no debe ser únicamente una mera revolución tecnológica. Necesitamos impulsar reformas y cambios en el modelo de ciudad, en la movilidad, en el consumo, etc y resolver las desigualdades territoriales y la brecha de género.

En el ámbito de la transición energética hay que tener claras las prioridades. Para una transición energética es necesario primero una correcta gestión de la demanda, la electrificación del sistema, las mejoras en eficiencia y la implantación de las renovables a gran escala. Y también, pero no de manera exclusiva, es importante el desarrollo de nuevos sistemas de almacenamiento de energía, los nuevos combustibles o el vehículo eléctrico.

### **Evitar una burbuja del hidrógeno (aunque sea verde)**

El plan debe ser un impulso al desarrollo de sistemas de almacenamiento de energía y para incentivar la incorporación de soluciones flexibles y económicas (muchas de ellas más asequibles que el hidrógeno) para la gestión del sistema eléctrico, tanto desde el lado de la generación (almacenamiento térmico, baterías estacionarias, mejor uso del bombeo hidráulico, generación renovable gestionable) como del de la demanda (gestión de la demanda industrial, comercial y doméstica; baterías estacionarias; vehículos eléctricos; autoconsumo), así como las redes inteligentes. Se debe considerar igualmente almacenamiento distribuido y centralizado, con los mismos derechos (vía agregadores), pero no confundir tecnologías, pues cada una tiene que jugar su papel, buscando el óptimo técnicoeconómico y social.

El hidrógeno verde como vector energético debe acotarse para suplir consumos energéticos que no sea posible electrificar (como el transporte pesado), así como para su uso como materia prima para procesos industriales: refinerías, metalurgia, etc. Así, las tecnologías de hidrógeno de origen renovable sólo deben aplicarse donde no sea posible la electrificación directa.

Y debe asegurarse que el hidrógeno no forma parte de la estrategia del lobby del gas para implantar el hidrógeno azul, el obtenido a partir de la quema de gas fósil. Existe un alto riesgo de que las empresas de combustibles fósiles, que ahora abanderan esta nueva revolución tecnológica, quieran rentabilizar las inversiones que ya tienen para, además, alargar la vida de sus centrales e infraestructuras de gas.

### **Coche eléctrico, sí, pero sobre todo menos coches en las ciudades**

Necesitamos el coche eléctrico, pero también tenemos que cambiar los patrones de movilidad, sobre todo en las ciudades, donde los coches eléctricos también ocupan espacio. Por eso es más importante que las ayudas se prioricen en el mundo rural y en poblaciones que tienen más difícil el acceso a otros modos de transporte alternativos

Y la transformación pasa por más y mejor transporte público, más carriles bici, implantar las Zonas de Bajas Emisiones, invertir más en trenes y mejorar la actual red ferroviaria, al mismo tiempo que se reducen los vuelos de corta distancia. Y adelantar la retirada de los vehículos de combustión a favor del coche eléctrico.

## LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

Una oportunidad única: propuestas de Greenpeace

### Ciudades más amigables con las personas y el planeta

Además de la necesaria revolución en materia de movilidad, se necesita mayor inversión para la transformación de la trama urbana. Nuevos conceptos de ciudad, ligados también al trabajo presencial y al teletrabajo, deben emerger para conseguir los objetivos del plan. Más espacios públicos y verdes distribuidos de manera equitativa en todos los barrios, rescatando y ampliando espacios para el peatón y la bicicleta, dotando a la trama urbana de la capacidad de amortiguar los cambios de temperatura, reducir el ruido, mitigar el cambio climático y mejorar la salud de la ciudadanía.

Además del gran esfuerzo en rehabilitación y eficiencia energética previsto en el plan, habrá que destinar fondos europeos a las comunidades energéticas locales y a la solarización de edificios.

Harán falta cambios en las pautas de consumo en la alimentación, promoviendo el acceso a productos de proximidad, de pequeños productores y de origen sostenible.

La gestión de los residuos deberá evolucionar hacia la drástica reducción de la producción de los mismos, por lo que son necesarias inversiones en la reparación, la mejora del reciclaje, la reutilización y los sistemas de depósito, devolución y retorno.

### Un despliegue de energías renovables armónico y respetuoso con la biodiversidad

La instalación de parques de energía eólica, fotovoltaica, etc. y su infraestructura asociada debe regirse por el principio de no afectar a la pérdida de biodiversidad. Dañar irreversiblemente los recursos naturales no es bueno para el clima. Cuando exista conflicto entre distintos valores o servicios ambientales, es fundamental la búsqueda de alternativas que sean factibles.

De manera especial, las CCAA deben establecer una planificación para la ordenación de futuras instalaciones (incluidas las infraestructuras de evacuación) que no entre en colisión con los valores y servicios ambientales del territorio, así como vigilancia exhaustiva sobre procedimientos administrativos, aprobación, ejecución, etc.

### Más energía en manos de la ciudadanía

Las comunidades energéticas locales pueden y deben jugar un papel relevante en la urgente transición energética como oportunidad irrenunciable para construir un nuevo modelo energético distribuido, no especulativo, con capacidad flexible, y donde la eficiencia, el ahorro, la participación de la sociedad y la inteligencia (tecnológica y social) se conviertan en aspectos centrales para construir el necesario sistema 100% renovable.

Serán elementos de generación rápida de actividad y empleo, no solo de forma directa sino también por el efecto tractor sobre las distintas cadenas de valor locales.

Aunque el plan incluye entre sus objetivos activar este potencial, impulsando la participación social en la transición energética y el desarrollo de comunidades energéticas, es fundamental una estrategia concreta que defina objetivos vinculantes, mecanismos y herramientas para dar apoyo a través de los fondos de recuperación a estos nuevos modelos organizativos controlados principalmente por ciudadanos, pymes y autoridades locales.

### **Transformar también el modelo agroalimentario**

El gran olvidado del plan España Puede es el actual sistema agroalimentario. Una parte de este modelo, el más intensivo e ineficiente, es responsable de una proporción importante de las emisiones de gases de efecto invernadero (nacionales e importadas) y de procesos de degradación de recursos naturales como la biodiversidad, el suelo y el agua.

Urge que el plan reconsidere las prioridades en cuanto al modelo agrícola y ganadero, promoviendo también una transformación hacia la senda de la sostenibilidad, la reducción de la huella ecológica (de carbono e hídrica) y la asunción de los límites físicos del territorio. El apoyo a la ganadería extensiva y la agricultura ecológica es fundamental para este cambio de modelo.

### **Recuperación para las pymes, no para el IBEX**

El Plan España Puede debe evitar que los fondos sean acaparados por las grandes empresas con mayor músculo económico y tecnológico, por lo que el Gobierno debe hacer un esfuerzo extra en facilitar el acceso a los fondos de pymes y micropymes, empresas de economía social, sostenible y solidaria y personas autónomas, y aquellos sectores y clusters cuya actividad contribuya a una recuperación justa, verde y equitativa, que corrija también el desequilibrio territorial.

### **Más participación y transparencia**

Urge corregir el déficit de participación y transparencia en la toma de decisiones. La recuperación de la recesión económica no la pueden llevar a cabo únicamente el Gobierno y las grandes empresas.

### **Recuperación, sí; derechos sociales también**

Para no repetir la salida en falso de la crisis anterior y agrandar la brecha social, es importante que las políticas sociales no sean la moneda de cambio de la recuperación económica y el empleo.

La obtención de fondos europeos no podrá estar condicionada a la merma o pérdida de derechos, laborales o sociales, o al retorno de políticas de austeridad que incrementen la desigualdad y agraven la situación de los sectores de población más vulnerables.

# LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA SOCIEDAD VERDE Y JUSTA

Una oportunidad única: propuestas de Greenpeace

## Brecha de género

La perspectiva de género como elemento transversal del plan es clave para asegurar que no hay sesgo que contribuya a perpetuar las desigualdades que sufren las mujeres en la estructura socioeconómica del país. La categoría de análisis de género permitirá identificar problemáticas, plantear soluciones y no generar sesgos. Además de abordar esta perspectiva de forma transversal en todos los ámbitos, para otorgar la entidad que merece es necesaria una estrategia que desarrolle objetivos vinculantes, medidas concretas, mecanismos de seguimiento y métricas de evaluación de impacto. Igualmente, es necesario tomar en consideración la imprescindible aportación de los trabajos de cuidados para la reproducción social, ya que su habitual invisibilización lastra las posibilidades de integración de las mujeres en el mercado laboral formal en condiciones de igualdad.

## Capilaridad y adicionalidad

El plan España Puede debería solo financiar con fondos públicos aquellos proyectos donde sea imprescindible el apoyo público y donde la recuperación llegue hasta el mayor rango posible de actores empresariales, territorios y tipos de proyectos innovadores. Es imprescindible que la sociedad perciba los beneficios de este plan.

Hay que aplicar el principio de adicionalidad: el plan no debe financiar proyectos que se hubieran llevado a cabo igualmente con fondos privados.

## Mecanismos de seguimiento y evaluación del plan

Es fundamental que desde el Gobierno y el resto de las administraciones públicas que van a implementar los planes de recuperación con fondos europeos se defina una metodología de evaluación y seguimiento, bien a través de los órganos administrativos ad hoc o bien mediante la creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, de carácter independiente.

En este sentido, hacen falta indicadores específicos que midan el impacto del plan sobre la reducción de la brecha de género, el equilibrio territorial o la mejora de la conexión digital en los territorios en aislamiento tecnológico; ejes transversales que, junto con el de la transición ecológica, deberían estar presentes de manera más clara en la definición de objetivos y la toma de decisiones.

## Notas

1 Climate Action Network Europe. 09/02/2021. Secrecy surrounding €672 billion in EU recovery funding jeopardises building back better, say campaigners. <https://caneurope.org/secrecy-surrounding-e672-billion-in-eu-recovery-funding-jeopardises-building-back-better-say-campaigners/> . La posición del gobierno español en el ranking puede ser consultada en: [https://public.tableau.com/app/profile/bankwatch/viz/RRF\\_16123517843520/Dashboard1](https://public.tableau.com/app/profile/bankwatch/viz/RRF_16123517843520/Dashboard1)

2 Scherer, N; González Briz, E. y Blázquez Sánchez, N. 2020. Guía Next Generation EU: más sombras que luces. Análisis de los fondos europeos de recuperación y resiliencia: oportunidades, deficiencias y propuestas. Observatori del Deute en la Globalització (ODG), Ecologistas en Acción y Observatorio de Multinacionales en América latina-OMAL. [https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/03/Guia-NextGenerationEU\\_CAST\\_web\\_DEF\\_compressed.pdf](https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/03/Guia-NextGenerationEU_CAST_web_DEF_compressed.pdf)

3 Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Estado de Derecho. Implicaciones Ambientales. Febrero de 2021. [http://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/articulo\\_estado\\_de\\_derecho\\_y\\_PRTR.pdf](http://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/articulo_estado_de_derecho_y_PRTR.pdf)

4 Fundación Nueva Cultura del Agua, 26 de abril de 2021. Aportaciones de la FNCA a un análisis preliminar del proyecto de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, principalmente desde la perspectiva del agua y los recursos hídricos.

5 Center for Economy Policy (ESADE). Reformas, gobernanza y capital humano: las grandes debilidades del plan de recuperación. Eco Policy Brief, 9 de abril de 2021. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/reformas-gobernanza-capital-humano/>

6 El Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia: primer análisis de ECODES. <https://ecodes.org/hacemos/el-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-primer-analisis-de-ecodes>

7 Plataforma por una Recuperación Sostenible. <https://www.porunarecuperacionsostenible.net/manifiesto/>

8 Greenpeace España, junio de 2020. Darle la vuelta al sistema. Una propuesta transformadora de Greenpeace para reponernos de los estragos de la Covid-19 y afrontar mejor la crisis ecológica. <https://es.greenpeace.org/es/en-profundidad/darle-la-vuelta-al-sistema/>

9 Greenpeace España, febrero de 2021. Darle la vuelta al sistema. Un 4,8% del PIB para entrar en números verdes. <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/darle-la-vuelta-al-sistema/>

10 Agencia Europea de Medio Ambiente. EEA Report No 09/2019. Sustainability transitions: policy and practice 1994-2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice>

Somos una organización ecologista y pacifista. No  
aceptamos donaciones de gobiernos, partidos políticos  
ni empresas porque somos independientes política y  
económicamente.

**GREENPEACE**

[www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es)