



AVANCES EN LA AGENDA 2030 DESDE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. PACTO VERDE EUROPEO, FONDOS NEXTGEN Y PLAN DE RECUPERACIÓN

Advances in the 2030 Agenda from Spain and the European Union. European Green Deal, NextGen Funds and Recovery Plan

Fernando de la Cruz Prego

Universidad Complutense de Madrid

Email: ferdelac@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1387-1828>

Twitter: [@FERNANDELACRUZ](https://twitter.com/FERNANDELACRUZ)



Autor

En el año 2019 comenzó la legislatura del gobierno de coalición progresista en España, que tomó como marco de referencia para el despliegue de la acción pública la Agenda 2030 y los ODS. En paralelo, la Unión Europea presentaba ese mismo año su nueva estrategia de desarrollo sostenible con el Pacto Verde Europeo como buque insignia. Además, unos meses más tarde se aprobaban los Fondos Next Generation para hacer frente a la crisis del covid e implementar así las prioridades de desarrollo europeas a través de los Planes de Recuperación de los Estados miembros. La combinación de la voluntad política e institucional del gobierno español junto con los fondos y la orientación estratégica europea han cristalizado en el Plan de Recuperación español, que apunta a avances significativos para el país en las tres dimensiones de los ODS (económica, social y medioambiental). En los próximos años, con el despliegue completo del Plan y sus primeros resultados, se podrá valorar si el impacto del Plan ha sido de carácter coyuntural o estructural.



Resumen

Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Pacto Verde Europeo; Fondos Next Generation; Plan de Recuperación.

2030 Agenda; Sustainable Development Goals; European Green Deal; Next Generation Funds; Recovery Plan.



Key words

Recibido: 09/03/2023. Aceptado: 01/10/2023



Fechas



In 2019, the progressive coalition government's term began in Spain, which took the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) as the framework for the deployment of public action. In parallel, the European Union presented its new sustainable development strategy that same year with the European Green Deal as its flagship. Furthermore, a few months later, the Next Generation Funds were approved to address the covid crisis and thus implement the European development priorities through the Recovery Plans of the member states. The combination of the political and institutional will of the Spanish government, together with the funds and the European strategic orientation, have crystallized in the Spanish Recovery Plan, which points to significant advances for the country in the three dimensions of the SDGs (economic, social, and environmental). In the coming years, with the full deployment of the Plan and its first results, it will be possible to assess whether the impact of the Plan has been cyclical or structural.

1. Introducción

En el año 2015, la Agenda 2030 irrumpía en el escenario internacional, como un marco orientador de políticas, que rompía con dos elementos clave de la anterior Agenda del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Primero, la lógica vertical de la Agenda, diseñada por los países del Norte para ejecutarse en los países del Sur global, que se convertía en una agenda global horizontal, que apelaba a los retos compartidos de las Naciones del mundo. Y segundo, trascendía la visión unidimensional del desarrollo, centrada en el ámbito económico y en los ajustes sociales, para incluir de forma decidida la dimensión medioambiental y por tanto la multidimensionalidad de los retos globales del desarrollo que cristalizaron en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por su parte, en el año 2019, el nuevo gobierno de coalición de España, conformado por las formaciones políticas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos, posicionó de forma explícita la Agenda 2030 como el eje de la acción de gobierno. En paralelo, ese mismo año, la Comisión Europea daba pasos decididos para incorporar las nuevas exigencias de los ODS, así como de los Acuerdos de París en materia de emisiones de efecto invernadero, con la aprobación de su Pacto Verde Europeo (PVE). Meses después de su aprobación la pandemia hacía su aparición a nivel global, congelando las economías del mundo. Como respuesta a la parálisis, la Unión Europea decidió lanzar un plan de inversiones estratégicas, que permitiese al continente recuperarse del impacto económico y social de la pandemia, además de aprovechar para una modernización de su estructura productiva. Para ello, la Comisión presupuestó 800 mil millones de euros en forma de subvenciones y créditos blandos que buscan preparar a Europa para enfrentar la cuarta revolución industrial mediante los llamados Fondos Next Generation (FNG).

En concreto, los fondos persiguen dos objetivos centrales, la transición ecológica del continente, aspirando a convertir a la UE en el primer continente libre de emisiones para el año 2050, y la transición digital de su tejido productivo. De forma complementaria, los Fondos también contemplan otra variedad de prioridades como: promoción de la equidad, nuevas capacidades, investigación y desarrollo, fortalecimiento de las administraciones públicas, entre otras (Comisión Europea, 2023). En definitiva, un marco programático en sintonía con la Agenda 2030 y

los ODS, para cuyo acceso los países debían presentar un plan de inversiones, así como una hoja de ruta sobre reformas estructurales.

Así, en abril del año 2021, España presentaba a la Comisión su propuesta de Plan de Recuperación y en agosto de ese mismo año recibía el primer desembolso de fondos europeos. Hasta la fecha, España ha recibido 31 mil millones de la Comisión Europea y tiene pendiente un desembolso de 6 mil millones más (Comisión Europea, 2023). En definitiva, las prioridades del gobierno de coalición se han alineado a las propiedades de los FNG para avanzar de forma sustantiva en buena parte de los ODS, lo que sitúa a España, así como a otros países europeos, como ejemplos paradigmáticos de la inclusión y promoción de los ODS en países de la OCDE.

En este marco, este trabajo tiene como objetivo analizar el caso español en la incorporación de los ODS a su acción de gobierno desde una perspectiva política, institucional y de políticas públicas, además de entrar a valorar, de forma preliminar, la contribución y el impacto de los fondos europeos en su consecución. Para ello, el trabajo hará uso de documentos institucionales y analíticos vinculados al despliegue de las políticas públicas españolas. Hay que señalar que, por un lado, no existe una base de datos abierta que sistematice y cuantifique de forma desagregada los fondos europeos, tanto en términos de volúmenes como de asignación sectorial, más allá de cifras agregadas. Y qué, por otro lado, lo reciente en el tiempo de los desembolsos de los fondos impide hacer una valoración del impacto directo en la evolución de los principales de los indicadores de los ODS españoles.

El análisis se estructura en cuatro apartados. En el primero se revisa la estrategia política, institucional y programática del gobierno español en relación con los ODS y la acción de gobierno. Segundo, se presentan las principales características de los FNG de la UE, así como el diseño y negociación del Plan de Recuperación español. En el tercer apartado, se realiza una evaluación preliminar de la ejecución e impacto del Plan. Finalmente, en el cuarto apartado se condensan las principales conclusiones del análisis.

España ha sido una firme defensora de la Agenda 2030 desde sus inicios, especialmente en su vertiente de política exterior y particularmente vinculada a su política de cooperación internacional para el desarrollo

2. La Agenda 2030 en España: una prioridad del gobierno de coalición

Al igual que la Unión Europea, España ha sido una firme defensora de la Agenda 2030 desde sus inicios, especialmente en su vertiente de política exterior y particularmente vinculada a su política de cooperación internacional para el desarrollo. Y con la llegada del gobierno de coalición progresista en el año 2019 este ha mostrado una firme voluntad de implementar la Agenda en España más allá de lo discursivo. A continuación, se analizarán diversos elementos de tipo institucional, estratégico y presupuestario que apuntan en este sentido.

En primer lugar, el nuevo gobierno configuró una estructura de gobernanza institucional de la Agenda 2030, que cuenta con una *Comisión Delegada*, que coordina a los diferentes Ministerios implicados, una *Conferencia Sectorial*, que aglutina a la Administración General del Estado, las Comunidades autónomas y los entes locales y un *Consejo de Desarrollo Sostenible*, que aglutina a sesenta representantes de la sociedad civil (academia, empresas, ONG, etc.) y una Comisión Mixta en las Cortes General, con representantes del Congreso de los Diputados y del Senado, encargada de la coordinación y seguimiento de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (MDSA, 2021a). A nivel del ejecutivo, el gobierno se ha estructurado en tres Vicepresidencias, lideradas por tres mujeres, y que coinciden en gran medida con las tres dimensiones de la

Agenda 2030: Vicepresidencia-económica (Nadia Calviño), Vicepresidencia-ecológica (Teresa Ribera) y Vicepresidencia-social (Yolanda Díaz, tras la salida de Pablo Iglesias). Las competencias directas de la Agenda 2030 han quedado englobadas en el Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030 y su Secretaría de la Agenda 2030, lideradas por Ione Belarra y Lilith Vestrynge, respectivamente, del partido Podemos.

En términos estratégicos y de concreción de prioridades sectoriales, el documento más relevante surgido de la Secretaría de Agenda 2030 es la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (MDSA, 2021a). A modos de síntesis, la estrategia de desarrollo sostenible define ocho retos que debe enfrentar España en su modelo de desarrollo: i) pobreza y desigualdad, ii) cambio climático, iii) género, iv) modelo productivo, v) precariedad laboral, vi) servicios públicos, vii) injusticias globales, y viii) demografía. Para cada reto se establece una estrategia, denominadas “políticas aceleradoras”, que se estructuran a su vez en una batería de actuaciones de tipo normativo, financiero y fiscal. Además, la Estrategia define una serie de políticas transversales (alineamiento presupuestario, compra pública sostenible y alineamiento normativo) y un sistema de gobernanza multinivel, que implica a los diferentes niveles de la administración española.

El documento es un avance significativo en términos de diagnóstico de las problemáticas y de priorización de políticas en clave de Agenda 2030. No obstante, se identifican dos problemas relevantes. El primero se centra en la priorización sectorial, que parece estar influenciada por el sesgo de la repartición competencial por partidos de la coalición. Así, si se analizan los principales retos de los ODS que enfrenta España según el *SDG-Index* de la Solutions Development Network, el índice más fiable sobre el avance en los ODS a nivel internacional (Lafortune et al., 2018; Sachs et al., 2022). Según la tabla 1, de los 118 indicadores para España, en 69 de ellos el país está en niveles de cumplimiento del indicador (verde), en 20 presenta unos niveles aceptables, pero no llega a las metas marcadas (amarillo), en 13 presenta un desempeño por debajo de las metas marcadas (naranja), en 14 el desempeño es muy inferior a las metas marcadas (rojo) y en 2 de ellos no hay información disponible (gris). De los 27 indicadores que presentan el peor desempeño, 17 se enmarcan en ODS de la dimensión medioambiental, seis en la dimensión económica y cuatro en la dimensión social.

**Tabla 1. Indicadores jerarquizados según “tendencia”
(último dato disponible)**

| Indicador | Valor | Nivel | Tendencia |
|--|-------|-------|-----------|
| Human Trophic Level (best 2–3 worst) | 2,4 | 1 | 1 |
| Sustainable Nitrogen Management Index (best 0–1.41 worst) | 0,8 | 1 | 1 |
| CO2 emissions embodied in imports (tCO2/capita) | 1,6 | 1 | 1 |
| Ocean Health Index: Clean Waters score (worst 0–100 best) | 48,7 | 1 | 1 |
| Prevalence of obesity, BMI \geq 30 (% of adult population) | 23,8 | 2 | 1 |
| Gap in life expectancy at birth among regions (years) | 5,3 | 2 | 1 |
| Red List Index of species survival (worst 0–1 best) | 0,8 | 2 | 1 |
| PISA score (worst 0–600 best) | 486,7 | 3 | 1 |
| Underachievers in science (% of 15-year-olds) | 21,3 | 3 | 1 |
| Elderly poverty rate (% of population aged 66 or over) | 11,6 | 3 | 1 |
| Nitrogen emissions embodied in imports (kg/capita) | 9,8 | 3 | 1 |
| Triadic patent families filed (per million population) | 7,3 | 1 | 2 |

| Indicador | Valor | Nivel | Tendencia |
|--|--------|-------|-----------|
| Mean area that is protected in terrestrial sites important to biodiversity | 57,6 | 1 | 2 |
| Mean area that is protected in freshwater sites important to biodiversity | 51,3 | 1 | 2 |
| Poverty rate after taxes and transfers (%) | 14,7 | 2 | 2 |
| Share of renewable energy in total primary energy supply (%) | 14,8 | 2 | 2 |
| Expenditure on research and development (% of GDP) | 1,2 | 2 | 2 |
| Satisfaction with public transport (%) | 68 | 3 | 2 |
| Fish caught by trawling or dredging (%) | 42,8 | 2 | 3 |
| Non-recycled municipal solid waste (kg/capita/day) | 0,9 | 3 | 3 |
| Fish caught from overexploited or collapsed stocks (% of total catch) | 32,1 | 3 | 3 |
| Yield gap closure (% of potential yield) | 45,7 | 1 | 4 |
| Electronic waste (kg/capita) | 19 | 1 | 4 |
| Terrestrial and freshwater biodiversity threats embodied in imports (per million population) | 3,6 | 1 | 4 |
| Carbon Pricing Score at EUR60/tCO2 (% , worst 0–100 best) | 45,9 | 2 | 4 |
| Marine biodiversity threats embodied in imports (per million population) | 0,6 | 2 | 4 |
| Exports of hazardous pesticides (tonnes per million population) | 20 | 3 | 4 |
| Freshwater withdrawal (% of available freshwater resources) | 42,6 | 3 | 4 |
| Scarce water consumption embodied in imports (m3 H2O eq/capita) | 2384,5 | 3 | 4 |
| Exports of plastic waste (kg/capita) | 3 | 3 | 4 |
| CO2 emissions embodied in fossil fuel exports (kg/capita) | 105,1 | 3 | 4 |
| Youth not in employment, education or training (NEET)(% of population aged 15 to 29) | 18,5 | 1 | 5 |
| CO2 emissions from fossil fuel combustion and cement production (tCO2/capita) | 4,5 | 1 | 5 |
| Fatal work-related accidents embodied in imports (per 100,000 population) | 1,4 | 2 | 5 |
| Researchers (per 1,000 employed population) | 7,1 | 2 | 5 |
| Palma ratio | 1,2 | 2 | 5 |
| Fish caught that are then discarded (%) | 10,8 | 2 | 5 |
| Daily smokers (% of population aged 15 and over) | 19,8 | 3 | 5 |
| Gender wage gap (% of male median wage) | 8,6 | 3 | 5 |
| Gap in internet access by income (percentage points) | 14 | 3 | 5 |
| Female share of graduates from STEM fields at the tertiary level (%) | 29,6 | 3 | 5 |
| Gini coefficient | 34,7 | 3 | 5 |
| Population with rent overburden (%) | 11,1 | 3 | 5 |

Fuente: elaboración propia con datos del SDG Index 2022

Por tanto, el gran reto español en el ámbito de los ODS se sitúa en el ámbito de la sostenibilidad ambiental, concentrando múltiples retos en los objetivos de agricultura, energías renovables, biodiversidad, explotación y uso de mares y tierras y en los sistemas producción y consumo. Por el contrario, en las dimensiones económica y social, si bien hay retos pendientes, estos son menos y de menor urgencia. Sin embargo, sorprendentemente, de los ocho retos del desarrollo que se identifican en la EDS, la dimensión medioambiental se reduce a uno de ellos, en concreto al cambio climático, mientras que los otros siete se dedican a las dimensiones económica y social. En definitiva, parece que la definición de prioridades temático/sectoriales no ha respondido a los principales retos del desarrollo sostenible español, sino a otras consideraciones. Los

determinantes de este enfoque no se abordarán en este análisis, ya que exigirían un desarrollo específico excesivamente extenso.

El segundo problema de la EDS, y de sus documentos asociados, es el de la falta de criterios técnicos y presupuestarios que acompañen a esta planificación. Todo diseño de políticas públicas debe definir una serie de criterios técnicos que den forma a su ejecución y permitan además dar seguimiento a su implementación. Sin embargo, la EDS carece de metas ni marcos temporales asociados a su consecución, y tampoco presentan un marco presupuestario mínimo que fije los costes de cada medida o política. En la misma línea, los Informes de Progreso que se han presentado hasta la fecha, no aportan ninguna novedad en términos de metas, fechas ni presupuestos (MDSA, 2021b). Estos informes de seguimiento se han planteado como una mera agregación de actividades, políticas y normativas, junto a una actualización de algunos indicadores relevantes, pero no se establecen conexiones entre unos y otros, no se definen con claridad líneas base, ni metas anuales. En definitiva, son un mero ejercicio descriptivo con escasa relevancia analítica. Así lo ha señalado recientemente el Consejo de Desarrollo Sostenible en su último dictamen (CDS, 2022):

Como ejercicio de revisión y rendición de cuentas consideramos que es incompleto y mejorable. Un balance de progreso debe realizarse a partir de un claro análisis de partida o diagnóstico, conforme a unas metas concretas y medibles preestablecidas, y de un cuadro de indicadores cuantitativos que capturen el grado de avance en los cambios que plantea la Agenda 2030. Qué medir, cómo medir y qué hacer con los resultados obtenidos no es una cuestión meramente técnica y sí un elemento esencial del proceso político que debe estar acompañado por el debate cualificado y abierto a la participación de los diversos actores sociales. Un ejercicio de este tipo permitiría evaluar el impacto de las políticas llevadas a cabo y su coherencia para lograr el avance y analizar la velocidad con la que avanzamos hacia las metas planteadas. En definitiva, el informe realizado puede servir como un ejercicio informativo preliminar, pero debería mejorarse en lo sucesivo en sus contenidos. (Consejo de Desarrollo Sostenible, 2022)

En resumen, la inclusión de la Agenda 2030 como un eje clave en la acción del gobierno de coalición es incuestionable. Los desarrollos institucionales, así como los documentos de estrategia y su vinculación y coordinación con el conjunto de ministerios e instituciones del Estado así lo demuestran. No obstante, se identifica un sesgo en la definición de prioridades sectoriales y temáticas, con una tendencia a primar los retos sociales sobre los medioambientales, así como sorprendentes carencias desde la perspectiva técnica del diseño, implementación y presupuestación de políticas públicas.

Se identifica un sesgo en la definición de prioridades sectoriales y temáticas, con una tendencia a primar los retos sociales sobre los medioambientales, así como sorprendentes carencias desde la perspectiva técnica del diseño, implementación y presupuestación

3. La nueva estrategia de desarrollo sostenible europea: Fondos Next Generation, Pacto Verde Europeo y Planes de Recuperación

El compromiso de la Unión Europea con la Agenda 2030 ha sido una constante, tanto como guía de sus políticas de desarrollo internacional como en su aplicación a dentro de las políticas europeas. Así lo muestran diferentes documentos estratégicos de la Comisión Europea (2016, 2019, 2020) y del Consejo de la Unión (2017, 2019). Este compromiso se reforzó, primero con las crisis del covid, propiciando la creación de los FNG, y, por otro lado, por la invasión rusa de Ucrania, que reforzó y potenció el Pacto Verde Europeo. Ambos instrumentos, ejes clave de las actuales políticas de desarrollo europeo, están íntimamente ligadas (Sanahuja, 2022). A con-

tinuación, se abordarán los elementos clave de cada una de ellas, para en el siguiente epígrafe conectarlas con la implementación de la Agenda 2030 en España.

En primer lugar, la pandemia del covid se inició en el año 2019 y tuvo un impacto traumático a nivel global a lo largo del año 2020. Este impacto no se circunscribió al ámbito sanitario, y al importante aumento de la mortalidad en todo el mundo, sino que también se tradujo en importantes impactos económicos y sociales como resultado de los confinamientos y la parálisis de la actividad económica global. Las economías europeas no fueron una excepción, de hecho, fueron de las primeras en ser golpeadas, experimentando abruptos descensos del producto interior bruto, superiores al 10%, así como aumentos del desempleo, más de dos puntos porcentuales, y, como resultado de los programas de gasto contra cíclicos, aumentos significativos de la deuda pública (superior al 100% del PIB en el año 2021) y del déficit público (del 12% del PIB en el año 2020) (EUROSTAT, 2022).

En esta ocasión, al contrario que frente a la crisis financiera de 2008 y el enfoque de austeridad expansiva, las autoridades europeas decidieron encarar la respuesta a la crisis del covid desde una perspectiva expansiva y contra cíclica, además de hacerlo en clave de transformación estructural. Esto suponía, en primer lugar, acometer importantes gastos contra cíclicos que sostuviesen una economía paralizada, tanto para las empresas como para los ciudadanos. Esto se concretó en diferentes líneas extraordinarias de financiación, del Banco Central Europeo (BCE) que lanzó programas extraordinarios de compras de bonos y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que proveyó financiación complementaria para las empresas. A nivel social, buena parte de los fondos europeos se destinaron a cubrir permisos remunerados y la cobertura de los seguros de desempleo. Estos programas consiguieron contener el impacto económico y social de la pandemia y preparar así el terreno para una recuperación más ambiciosa (Sanahuja, 2022).

En un segundo momento, los FNG se concibieron como una herramienta que permitiese una transformación estructural de las economías europeas, es decir, aprovechar la necesidad de recuperación económica para una modernización del tejido productivo, especialmente de las economías del sur europeo. En este marco, la Comisión Europea fijó como prioritarios dos objetivos, el primero el de la transición verde, es decir, la adaptación de las estructuras económicas a determinados estándares de respeto medioambiental, especialmente en materia de reducción de emisiones y conseguir así convertirse en el primer continente en alcanzar la neutralidad climática en el año 2050. El otro gran objetivo ha sido la digitalización del aparato productivo para adecuarse a los nuevos retos de la cuarta revolución industrial y poder competir así con las otras superpotencias (Estados Unidos y China). Además, se planteaban otros objetivos complementarios, como reforzar los sistemas sanitarios, adaptar los sistemas educativos a las competencias necesarias para los retos del siglo XXI y fortalecer los esfuerzos en materia de igualdad en sus diferentes dimensiones (Comisión Europea, 2023a).

En esencia, los FNG son un instrumento que se suma a la estrategia global de la Comisión Europea para alcanzar los ODS a través de una batería de normativas, instrumentos y fondos de diversa índole. Entre los más relevantes se incluyen: *Sustainable Growth Strategy 2020*, *Green Deal Investment Plan*, *Just Transition Fund*, *New Industrial Strategy for Europe*, *EU Biodiversity Strategy for 2030*, *Farm to Fork Strategy*, por mencionar algunos. Según la Comisión (2023b) y su enfoque holístico de los ODS, mediante estas estrategias e instrumentos la Unión Europea contribuirá de forma significativa a alcanzar todos los ODS a nivel global y la mayor parte de ellos se alcanzarán adentro de la propia Unión. Así, el Programa más relevante, en términos de

Los FNG se concibieron como una herramienta que permitiese una transformación estructural de las economías europeas ... En este marco, la Comisión Europea fijó como prioritarios dos objetivos, el primero el de la transición verde, ... y el segundo la digitalización del aparato productivo para adecuarse a los nuevos retos de la cuarta revolución industrial

su contribución a alcanzar los ODS, es el *European Green Deal* (Pacto Verde Europeo), que contribuirá a 12 de los 17 Objetivos, fundamentalmente al grueso de los ODS vinculados a la dimensión medioambiental (Comisión Europea, 2023b).

El Pacto Verde Europeo (PVE) se aprobó en el año 2019, justo antes de desatarse la pandemia del coronavirus (Comisión Europea, 2019b). El PVE está concebido como una nueva estrategia de desarrollo sostenible para Europa, con el gran objetivo de convertir al continente en climáticamente neutral para el año 2050, pero también para transformar sus sistemas de producción y consumo en sostenibles para adecuarse a las exigencias de sostenibilidad en materia de biodiversidad marina y terrestre, contaminación o producción agrícola sostenible, entre otros. Como resultado de la invasión rusa de Ucrania, muchos de los objetivos del PVE se han reforzado, especialmente aquellos vinculados a la transición energética. Así lo planteó la presidenta Von der Layen en el último encuentro del Foro Económico en Davos, cuando presentó su *Green Deal Industrial Plan* y sus cuatro pilares clave: normativas, financiación, competencias y comercio (2020c). Así, la Comisión dejaba claro que, además de querer contribuir a la reducción de las emisiones de efecto invernadero, Europa se prepara para competir por los nuevos mercados derivados de la transición energética y ecológica.

Actualmente, el PVE cuenta con un presupuesto estimado de un billón de euros de los cuales una parte importante saldrá de fondos específicos generados por la Comisión, los Estados Miembros y otras instituciones financieras europeas, y otra parte de otros fondos europeos preexistentes, a los cuales se les exigirá destinar al menos un 30% de sus asignaciones presupuestarias a proyectos orientados a objetivos de sostenibilidad ambiental. Entre otros, los FNG tienen que cumplir con este criterio del 30%, lo que supone que, de los 800 mil millones presupuestados, en torno a 250 mil millones se destinarán a iniciativas vinculadas a la transición ecológica (Brühl, 2021). Este es, por ejemplo, el caso del Plan de Recuperación español, que se analizará a continuación.

4. El Plan de recuperación español: diseño, implementación e impacto

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español fija cuatro objetivos (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca que los impulsarán (agenda urbana y rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva, administración para el siglo XXI, modernización y digitalización empresarial, pacto por la ciencia y la innovación, desarrollo de capacidades, economía de los cuidados, industrial de la cultura y el deporte y modernización del sistema fiscal) (Gobierno de España, 2021). A su vez, cada una de las políticas palanca se desagrega en una serie de componentes, entre dos y cuatro componentes por política palanca, haciendo así un total de 30 componentes para el conjunto del Plan. Finalmente, el Plan se concreta en 212 medidas, de las que 110 son inversiones y 102 reformas estructurales (ver anexo 1).

Para la concesión de los FNG, la Comisión diseñó cuatro tipos de condicionalidades, la primera es la relativa a los objetivos que deben perseguir, que como se señaló anteriormente, deben enmarcarse en alguna de las prioridades señaladas (verde, digital, equidad, etc.). La segunda es la vinculada a la ejecución de determinadas reformas estructurales, que la Comisión entiende son necesarias para un mejor desempeño económico, y que se definen en el marco del semestre

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español fija cuatro objetivos (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca que los impulsarán (agenda urbana y rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva)

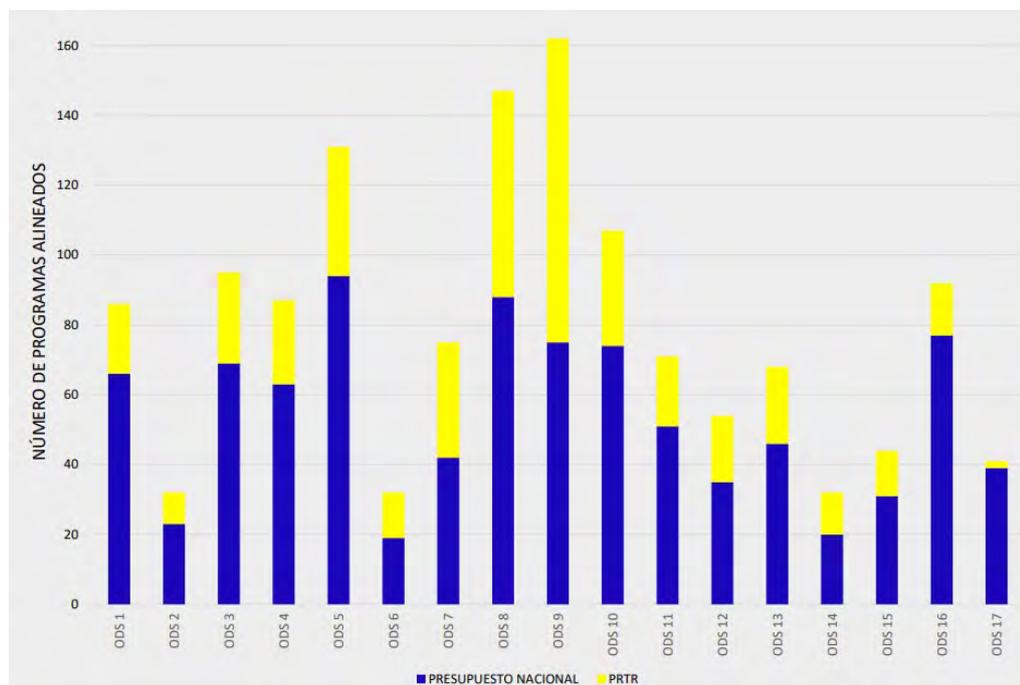
económico europeo. La tercera es la de una aplicación transversal del principio de *no significant harm* (daño no significativo) en referencia al impacto de las inversiones en términos de sostenibilidad ambiental, basadas en la taxonomía de la UE sobre inversiones sostenibles (Comisión Europea 2023b). Finalmente, la secuencia de desembolsos de la Comisión se produce contra resultados, es decir, en base a la consecución de hitos del Plan y de sus reformas estructurales asociadas. Con estos cuatro condicionantes, la Comisión ha asegurado en gran medida que las inversiones se orienten hacia los sectores priorizados.

Así, de la presupuestación inicial para el período 2021-2023 se estimaban unas asignaciones sectoriales del 40% (verde), 30% (digital) y 20% (educación e I+D). Según los datos de ejecución presentados por ESADE (Hidalgo, 2022) a finales del año 2022, España llevaba 28,50 mil millones convocados para subvenciones, de los cuales se habían asignado 9,3 mil millones. Los principales sectores en la recepción de fondos eran Industria y energía (24%), Investigación y desarrollo (16,5%) y Comercio, turismo y PYMES (12%). No obstante, con estos criterios de agregación sectorial resulta difícil saber cuáles se podrían asignar a los sectores prioritarios de la Comisión. Un estudio anterior, realizado por BBVA Research (2022), estimaba que, a septiembre del año 2022, dos tercios de estos proyectos son inversiones relacionadas con la transición verde y el transporte y la movilidad sostenible. En resumen, todo apunta, y así lo han señalado el propio gobierno y la Comisión Europea, que, al menos sectorialmente, los fondos se están orientando según los criterios de adaptación verde y digitalización.

Otras cuestiones presupuestarias menos claras son las referentes a los sistemas de licitación, seguimiento y transparencia, así como el cumplimiento con algunas de las reformas estructurales. Una de las críticas más generalizadas a la gestión del Plan hace referencia al sistema de gobernanza de los fondos, altamente centralizado por Moncloa y por los Ministerios gubernamentales, así como sobre los criterios aplicados para la asignación de los fondos (Hidalgo, 2022). Más allá de estas legítimas críticas, el Ministerio de Hacienda ha presentado recientemente su sistema de seguimiento presupuestario de los Fondos europeos (sistema CoFFEE). Los FNG han recibido un tratamiento excepcional en todo el ciclo presupuestario, tanto en su formulación, como en su gestión y seguimiento con el desarrollo de sistemas *ad hoc* para satisfacer las exigencias de transparencia de la Comisión Europea (Ministerio de Hacienda, 2023). Sin embargo, estos datos no están accesibles en abierto para la ciudadanía, lo que impide un análisis pormenorizado de las asignaciones y particularmente de estas en relación con los objetivos e indicadores de los ODS.

Además, el último informe de alineamiento presupuestario con los ODS para el año 2022 señala que el Plan de Recuperación ha contribuido a los ODS mediante 160 programas presupuestales. La proporción entre programas alineados a los ODS del presupuesto nacional y programas del Plan es de tres a uno. Esta proporción es más equilibrada (dos a uno) en los objetivos medioambientales y los de carácter económico, en línea con estos ejes clave del Plan de Recuperación (SEPG, 2022). Estos datos dan una medida del peso presupuestario y de la contribución del Plan de Recuperación a la consecución de los ODS en el caso español. No obstante, sería deseable poder contar con los montos en euros de cada programa, en vez de hacer comparativas en términos de programas presupuestales, que resultan menos precisos y pueden distorsionar el peso real de las contribuciones sectoriales.

El Plan de Recuperación ha contribuido a los ODS mediante 160 programas presupuestales. La proporción entre programas alineados a los ODS del presupuesto nacional y programas del Plan es de tres a uno

Figura 1. número de programas alineados con los ODS (Presupuesto nacional y PRTR)

Fuente: SEPG (2022)

Finalmente, en términos de impacto, las estimaciones iniciales del Plan contemplaban un ambicioso alcance multidimensional. En concreto, se estimaban aumentos anuales del 2% del PIB, así como del crecimiento potencial, de la productividad y la creación de en torno a 800 000 empleos a lo largo del periodo. Además, se estimaban reducciones significativas en las desigualdades, de renta, territoriales y de género, así como una mayor sostenibilidad de las finanzas públicas. Como veremos a continuación, existen diversas estimaciones sobre el impacto macroeconómico del plan, que coinciden en gran medida con las estimaciones iniciales del Gobierno. Sin embargo, no existen análisis similares para el análisis el impacto redistributivo, ni en materia de sostenibilidad ambiental o de las finanzas públicas españolas.

En materia medioambiental y social, lo más cercano que se puede encontrar a una valoración del impacto del Plan es el estudio de BC3 (2020), que analiza el impacto del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030), que se financia en gran medida con Fondos europeos, y que estima que para alcanzar los objetivos fijados en el PINEC se necesitarán 241.000 millones de euros de los cuales 196.000 millones serían inversiones adicionales respecto al escenario tendencial. El 80% provendría del sector privado y un 20% del sector público con un importante aporte de los Fondos europeos. Los impactos de estas inversiones serían: reducción de un 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero y reducciones significativas de otros contaminantes atmosféricos (SO₂, NO_x, PM, entre otras), reducción en 67 000 millones de las importaciones de combustibles fósiles, un aumento del PIB del 1,8% (2030) y del empleo del 1,7%, reducción del 27% de las muertes prematuras, un aumento de los ingresos públicos de entre los 10 mil y 20 mil millones, además el PNIEC tendría un impacto positivo aunque limitado en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Un estudio reciente del Banco de España (2023) estima que

[...] la plena ejecución de los fondos del PRTR tendría un impacto directo sobre el nivel del PIB de un 1,15 % en promedio anual y en un horizonte de cinco años, si bien podría elevarse hasta el 1,75 % al tener en cuenta los efectos de arrastre entre sectores. No obstante, la presencia de rigideces en el proceso de reasignación de recursos entre sectores de actividad podría limitar el efecto macroeconómico de las inversiones contempladas en el PRTR. Estos factores podrían reducir el impacto estimado desde el 1,75 % hasta el 1,3 % del PIB. Los efectos estimados son heterogéneos entre ramas de actividad, cuyos sectores más beneficiados son los vinculados al proceso de digitalización (información y comunicación o servicios profesionales y técnicos), así como el sector de la construcción, debido a las inversiones en infraestructuras relacionadas con el proceso de transición ecológica.

En resumen, un primer análisis del Plan de Recuperación como política pública en clave de Agenda 2030 muestra que este responde de forma inequívoca a los principales ODS, tanto de carácter económico, como social y medioambiental, y se complementa de forma inteligente con la EDS2030. Además, las condicionalidades fijadas por la Comisión Europea refuerzan la correcta orientación y transversalización de los elementos de la Agenda 2030, especialmente en el ámbito medioambiental mediante el etiquetado verde y sus porcentajes asociados. En materia presupuestaria, los primeros datos de ejecución muestran que se está cumpliendo tanto con los volúmenes totales de ejecución como las asignaciones sectoriales planificadas. Otra cuestión aún en discusión es si los criterios de asignación de los fondos son los adecuados, que a pesar de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas siguen sin estar claros. Finalmente, los primeros datos de impacto muestran una contribución positiva de los fondos en materia económica, en línea con lo estimado inicialmente. Sin embargo, no se cuenta con estudios que muestren estos impactos en clave medioambiental o social.

5. Conclusiones

Este trabajo tenía como objetivo principal mostrar las sinergias entre una agenda de gobierno reformista inspirada en los ODS y el nuevo enfoque del desarrollo sostenible europeo y la financiación de los Planes de Recuperaciones Nacionales mediante los Fondos Next Generation. Para ello, se han abordado tres elementos, primero, los avances de España en los ODS tras la llegada del gobierno de coalición progresista, segundo, los elementos clave de la nueva estrategia de desarrollo sostenible europea, que se sostiene en el Pacto Verde Europeo y los Fondos Next Generation, y tercero, la convergencia y sinergias de ambos en el Plan de Recuperación español, potenciando así su impacto en un avance significativo en los ODS españoles.

La coalición progresista que gobierna desde el año 2019 en España mostró desde el inicio de la legislatura una voluntad política decidida por impulsar la Agenda 2030 en España. Esto se tradujo en un sistema de gobernanza multinivel de la Agenda, el desarrollo de una estructura institucional acorde a la implementación de la Agenda, con tres vicepresidencias sectoriales enfocadas a cada una de las tres dimensiones del desarrollo (económica, social y medioambiental), además de un Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y una Secretaría de Estado exclusiva para la implementación y coordinación de los esfuerzos en este sentido. La estrategia española de desarrollo sostenible se alinea de forma clara con los ODS, aunque con un marcado

Un primer análisis del Plan de Recuperación como política pública en clave de Agenda 2030 muestra que este responde de forma inequívoca a los principales ODS, tanto de carácter económico, como social y medioambiental, y se complementa de forma inteligente con la EDS2030

sesgo hacia los objetivos de corte social, frente a los medioambientales, y ciertas carencias de tipo técnico y presupuestario. Ambas críticas, se explican en gran medida por los intereses de cada uno de los partidos de la coalición, así como por el papel que han jugado los fondos europeos en las asignaciones presupuestarias sectoriales.

Por su parte, la Unión Europea, en los últimos años ha diseñado una ambiciosa estrategia de desarrollo sostenible, que busca aplicarse tanto a nivel doméstico como en sus políticas de cooperación con terceros países. El eje central de esta agenda es el Pacto Verde Europeo (PVE), que persigue una transformación integral de los sistemas de producción y consumo de los países europeos en línea con los ODS medioambientales. Además, de forma complementaria, se han desarrollado estrategias derivadas al PVE, que buscan potenciar la dimensión económica de los ODS, mediante una economía verde, y la dimensión social, mediante una transición verde justa. Para alcanzar estos ambiciosos objetivos, la UE ha reorientado muchos de sus fondos y ha creado nuevas líneas de subvenciones y crédito. El nuevo Fondo más destacado es el Next generation, que provee a los Estados miembros con cuantiosos recursos para financiar sus Planes de Recuperación poscovid.

En este marco, en el Plan de Recuperación español han cristalizado el grueso de estos enfoques, convirtiéndose así en un ejemplo paradigmático de un avance significativo en los ODS mediante una estrategia ambiciosa de inversiones y transformaciones estructurales de la economía. El gobierno de coalición diseñó un Plan que aunaba una orientación hacia los ODS, así como hacia las prioridades de la UE. Además, las condicionalidades y la supervisión europea han permitido reforzar especialmente el enfoque medioambiental del conjunto del Plan. Finalmente, más allá de algunos aspectos mejorables en la gestión y asignación de los fondos, los primeros datos de ejecución indican que los fondos se están asignando de forma masiva a los sectores priorizados (verde y digital) y tendrán un impacto notable en términos económicos, sociales y de adaptación a la sostenibilidad medioambiental. Resultará de gran interés analizar las evaluaciones que se deriven del Plan una vez este haya finalizado su despliegue y ejecución, así como cuándo estén disponibles en abierto los datos del desglose de proyectos y sus presupuestos asociados.

Referencias

- Basque Center for Climate Change. (2020). Análisis de impacto del Plan Nacional integrado de energía y clima (PNIEC) 2021-2030 de España. Papeles de economía española, n.º 163.
- BBVA. (2022). Seguimiento del Plan de recuperación. <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/espana-seguimiento-del-plan-de-recuperacion-prtr-noviembre-2022/>
- Brühl, V. (2021). Green Finance in Europe – Strategy, Regulation and Instruments. *Intereconomics*, 56(6), 323-330. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-1011-8>
- Comisión Europea. (2016). Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad.
- Comisión Europea. (2019a). Documento de reflexión para una Europa Sostenible de aquí a 2030.
- Comisión Europea. (2019b). El Pacto Verde Europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

- Comisión Europea. (2020a). Delivering on the UN's Sustainable Development Goals.
- Comisión Europea. (2020b). Commission Staff Working Document Delivering on the UN's Sustainable Development Goals. A comprehensive approach. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/delivering_on_uns_sustainable_development_goals_staff_working_document_en.pdf
- Comisión Europea. (2020c). The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained.
- Comisión Europea. (2021). The European Pillar of Social Rights action plan. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Communication. 1049 Brussels. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#chapter3>
- Comisión Europea. (2023a). Plan de recuperación para Europa. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es
- Comisión Europea. (2023b). The Commission's holistic approach for sustainability and the SDGs. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-whole-government-approach_en
- Consejo de Desarrollo Sostenible. (2022). Dictamen del Consejo de Desarrollo Sostenible sobre el Informe de Progreso 2022. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/Dictamen_CDS_IP22.pdf
- Consejo de la UE. (2017). New European Consensus on Development.
- Consejo de la UE. (2017). Un futuro sostenible: la respuesta de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Consejo de la UE. (2019). Conclusiones del Consejo “Hacia una Unión cada vez más sostenible para 2030”.
- Eurostat. (2022). Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context (2022 edition). Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/15242025/KS-09-22-019-EN-N.pdf/a2be16e4-b925-f109-563c-f94ae09f5436?t=1667397761499>
- Fernández Cerezo, A., Moral Benito, E. y Quintana González, J. (2023, 6 de febrero). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial* (Boletín Económico 2023/T1, 12). Banco de España. <https://doi.org/10.53479/29538>
- Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://plan-derecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>
- Hidalgo, M. (2022). Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España [EsadeEcPol Brief #32]. ESADE. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/radiografia-de-las-subvenciones-provenientes-de-los-fondos-europeos-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-en-espana/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase: Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>

- Lafortune, G., Fuller, G., Moreno, J., Schmidt-Traub, G. y Kroll, C. (2018). SDG Index and Dashboards Detailed Methodological paper. Sustainable Development Solutions Network. <https://raw.githubusercontent.com/sdsna/2018GlobalIndex/master/2018GlobalIndexMethodology.pdf>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2021). Informe de progreso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/informeprog21eds30r.pdf>
- Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030. (2021a). Estrategia de desarrollo sostenible 2030: un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2023). Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR. https://soportesgffee.zendesk.com/hc/es/article_attachments/13702751285521
- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G. y Woelm, F. (2022). *From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Sustainable Development Report 2022. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009210058>
- Sanahuja, J. A. (2022). *El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica*. (Documentos de Trabajo). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT63>
- SEPG. (2022). Informe de alineamiento del presupuesto español a los ODS. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IA2023/Paginas/IAPGE2023.aspx>

Anexo 1. Reformas estructurales e inversiones estratégicas del Plan de Recuperación

20 reformas estructurales clave

1. Ley de cambio climático y transición energética
2. Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables
3. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable
4. Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes
5. Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización
6. Modernización de la Política Agrícola y Pesquera – Protección del suelo y uso eficiente del agua
7. Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular
8. Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación
9. Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada
10. Nueva Política de Vivienda
11. Modernización de la Justicia
12. Modernización y Digitalización de la Administración
13. Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios – Reforma concursal
14. Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud
15. Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad
16. Nuevas políticas públicas del Mercado de Trabajo – hacia un estatuto de los trabajadores del Siglo XXI
17. Nueva Economía de los Cuidados
18. Refuerzo de las Políticas de Inclusión y Servicios Sociales
19. Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal
20. Refuerzo del Sistema de Pensiones

20 inversiones estratégicas

1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana
3. Modernización de las Administraciones públicas
4. Plan de Digitalización de Pymes
5. Hoja de Ruta del 5G
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular
7. Plan Nacional de Competencias Digitales
8. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación
9. Modernización y Competitividad del Sector Turístico
10. Despliegue e integración de energías renovables
11. Nueva Economía de los Cuidados
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos

14. Plan Estratégico de Formación Profesional
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo
16. Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial

Fuente: Gobierno de España (2021)