
España ante el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020: ¿oportunidad para el cambio o indigestión de fondos europeos?

José Moisés Martín Carretero | Economista por la Universidad Autónoma de Madrid, director de Red2Red consultores, profesor de Economía en la Universidad Camilo José Cela y miembro del Consejo Asesor de Asuntos Económicos del Ministerio de Asuntos Económicos y Transición Digital | @jmoisesmartin [🐦](#)

Tema¹

España debe saber aprovechar el acuerdo alcanzado en el marco del Consejo Europeo de julio de 2020.

Resumen

El acuerdo alcanzado en el marco del Consejo Europeo de julio de 2020 no implica únicamente una serie de instrumentos financieros, sino que ratifica una estrategia de recuperación y de crecimiento coherente con los objetivos de la UE a largo plazo. España debe aprovechar la oportunidad que brindan los nuevos instrumentos para contribuir a su propia transformación económica, por un lado, incidiendo en el círculo virtuoso que puede impulsar un marco inteligente de planificación y gestión de las inversiones y, por otro, en la necesaria puesta en marcha de un programa reformista a la altura de los retos existentes y dirigido a modernizar nuestra economía.

Análisis

Introducción

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de julio de 2020 ha supuesto un hito en la historia de la construcción europea: por primera vez en su historia, y aunque de manera extraordinaria debido a la crisis del coronavirus, la UE va a canalizar una mutualización de los riesgos entre los Estados miembros, y los nuevos instrumentos financieros, tanto aquellos estructurados en torno al *Next Generation EU* como a las perspectivas financieras 2021-2027, van a ejercer una tarea de estabilización frente a una crisis asimétrica como la del coronavirus, circunstancia esta que era de muy difícil consideración hace apenas unos meses. Se sienta así un precedente para avanzar en el pilar de la estabilización fiscal que, junto con la unión bancaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad como prestamista de último recurso, completarán la arquitectura para una eurozona más robusta.

¹ Las opiniones vertidas en este ARI son estrictamente personales.

España se encuentra ante una oportunidad única para poner en marcha un programa de inversiones y de reformas lo suficientemente ambicioso como para cumplir con sus objetivos de largo plazo, esto es, consolidar un crecimiento económico robusto, más sostenible e incluyente, en la dirección marcada por la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los compromisos adquiridos en materia de cambio climático para el año 2050. El acuerdo alcanzado en el Consejo no sólo ratifica una serie de instrumentos, sino que da el visto bueno a una estrategia de recuperación en la que España debe situarse en el medio y largo plazo.

Una auténtica estrategia de recuperación y crecimiento a largo plazo

Tras unos comienzos titubeantes, en los que las primeras medidas tomadas tenían un carácter de emergencia, tales como la iniciativa SURE de apoyo a los seguros de desempleo, la ampliación de la potencia de fuego del Banco Europeo de Inversiones, y la iniciativa de inversiones para la crisis del coronavirus (una suerte de reforma *express* para acelerar la absorción de fondos estructurales disponibles) la Comisión Europea presentó en mayo de 2020 su plan de reactivación para la crisis post-COVID. Este plan suponía instrumentalizar y completar el Marco Financiero Plurianual como instrumento de recuperación, reafirmando al mismo tiempo la vigencia de las prioridades políticas presentadas en septiembre de 2019 y, muy particularmente, el Pacto Verde Europeo como marco de referencia a largo plazo.

Partiendo de la evaluación de los impactos de la crisis, que se estimaban en unas necesidades de inversión de más de 1,4 billones de euros para toda la UE, la Comisión propuso un modelo de reactivación basado en el crecimiento verde, en la aceleración de la transición digital, el mantenimiento del mercado único y el fomento de la cohesión social. Se trata, sin duda, de un plan ambicioso que se presentó acompañado de una serie de instrumentos financieros y legales para apoyar su ejecución, descansando en gran medida en la gobernanza económica europea, que se sitúa en el centro del proceso de recuperación económica.

De esta manera, y en materia de transición ecológica, la Comisión Europea reiteró la vigencia del Pacto Verde Europeo como estrategia a largo plazo, incorporando sus intervenciones en el marco de los planes nacionales de reforma y en los Planes Nacionales de Energía y Clima (PNIEC), así como en los denominados planes de transición justa. La Comisión reafirma sus objetivos de incrementar la ambición en materia de cambio climático, incorporando a sus estrategias la puesta en marcha de una iniciativa sobre finanzas sostenibles y sobre gobernanza empresarial sostenible. Se propone que el Pacto Verde Europeo se convierta en un motor de creación de empleo, para lo que se incrementa la capacidad de inversión del programa Invest-EU, se acelera la inversión en tecnologías y cadenas de valor limpias y se apuesta por la transición del transporte hacia vehículos y buques sostenibles.

La dimensión ambiental del plan de reactivación incluye también la activación de la estrategia de biodiversidad y el incremento del apoyo al desarrollo rural sostenible, a través de una mayor dotación tanto para las políticas agrícolas como para las políticas de desarrollo rural.

En materia de **transformación digital**, la Comisión reconoce que la crisis del coronavirus ha generado una aceleración en los procesos de transformación digital, de manera que la profundización en el mercado único digital supone una importante prioridad a corto plazo. Para ello, establece como prioridades el incremento de la conectividad digital, la extensión de las redes 5G, la potenciación de la industria tecnológica y el incremento de las capacidades y aptitudes digitales, el fomento de la economía de datos como motor de la innovación y la creación de empleo, y la mejora del entorno empresarial, favoreciendo la transformación digital de las pequeñas y medianas empresas.

Ambas transiciones, la climática y la digital, necesitan **fortalecer el pilar social** para no dejar a nadie atrás en el proceso de transformación. Para ello, la Comisión sitúa como prioridad el mantenimiento de los empleos tanto a corto como a largo plazo, el apoyo a la solvencia de las empresas, y el fomento de la igualdad y la solidaridad entre sexos y generaciones, con especial referencia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y al fomento del empleo juvenil. Se propone adicionalmente la instauración de una garantía infantil, un sistema de protección social para los trabajadores de plataformas y un marco fiscal que luche contra el fraude fiscal y armonice aspectos como el impuesto de sociedades, para evitar los procesos de elusión y planificación fiscal agresiva.

En materia de **protección del mercado único**, la Comisión reitera la interdependencia existente entre las economías de la UE y el riesgo de que la crisis desequilibre el terreno de juego del mercado único. Propone un refuerzo en materia de protección de la competencia y de recuperación de las libertades de funcionamiento del mercado único –libertad de movimientos de personas, mercancías y capitales– reforzando las cadenas de valor europeas y su autonomía estratégica, en la que enmarca el plan de acción de economía circular, un Plan de Acción sobre Materias Primas Críticas y una estrategia farmacéutica.

Por último, y en **materia de salud pública**, la Comisión propone el refuerzo de la coordinación a través de la Agencia Europea de Medicamento, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, El Espacio Europeo de Datos Sanitarios y la mejora de la coordinación en materia de investigación e innovación.

Cabría señalar, por lo tanto, que el plan de reactivación no supone únicamente el establecimiento de una serie de instrumentos financieros, sino que constituye de esta manera una auténtica estrategia para la reconstrucción económica y social, apuntalando los objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo, y poniendo en marcha una serie de medidas inmediatas de reactivación económica sobre los pilares de la sostenibilidad, la digitalización y la cohesión social y el empleo.

Los instrumentos de la reactivación

El Consejo Europeo ha aprobado, acompañando a esta estrategia, un rediseño de los instrumentos propios para hacer frente a la recuperación. Tras una larga negociación, en la que cabía tanto un acuerdo ambicioso como un fracaso sin paliativos, las conclusiones del Consejo recogen un acuerdo tanto para la recuperación a corto plazo como para las perspectivas financieras hasta 2027.

En primer lugar, cabe destacar la iniciativa *Next Generation EU*, dotada con 750.000 millones de euros, donde destacan el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la ampliación de la financiación destinada a otros programas comunitarios –como el programa Horizonte 2020 y el incremento de los fondos destinados a desarrollo rural– y la creación de un nuevo programa denominado REACT-EU.

Next Generation EU está dotado con 750.000 millones de euros, de los que 390.000 millones corresponden a transferencias y 360.000 millones a préstamos, todo ello dirigido a financiar inversiones en el marco de la recuperación post-COVID, intensificando su apoyo en los años 2021 y 2022. Se trata de la mayor movilización de recursos a corto plazo de la historia de la UE, en un horizonte de actuación de apenas 24 meses. La estructura del programa *Next Generation EU* se basa en la puesta en marcha de una iniciativa de financiación con los siguientes instrumentos vinculados: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el programa REACT-EU.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (672.000 millones de euros) supone la gran novedad en el escenario. Se trata de un instrumento de préstamos y subvenciones destinado a financiar inversiones y reformas contenidas en los planes nacionales e integrada en el semestre europeo, incluyendo aquellas coherentes con las estrategias a largo plazo de la Unión, en particular el Pacto Verde Europeo y la transición digital. El nuevo mecanismo consta de una financiación de 312.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y un total de 360.000 millones de euros en préstamos en condiciones concesionales. Para su ejecución, los países miembros deberán presentar un plan de recuperación y resiliencia en el que se incluyan tanto las inversiones como las reformas que se proponen, y que será monitorizado por la Comisión y el Consejo, que debe aprobarlos por mayoría cualificada. Estos planes deben ser coherentes con las estrategias de crecimiento verde y digitalización de la UE.

El programa REACT-EU es un instrumento que se configura como un mecanismo de apoyo a la política de cohesión, dirigiéndose a las regiones y territorios con mayor impacto económico y social por la crisis del coronavirus. El mecanismo está dirigido a proporcionar financiación adicional a los sectores más afectados por la crisis, incluyendo el apoyo a la reactivación de los mercados laborales, el apoyo de los sectores turísticos y culturales, y el apoyo a las personas más vulnerables. REACT-EU proporcionará financiación adicional en el marco de los actuales programas operativos regionales, con una vigencia que se inicia en 2020 hasta 2022, con una ampliación de 47.500 millones de euros a distribuir en esos ejercicios presupuestarios. Se buscará una simplificación de las disposiciones de programación, ejecución y cofinanciación para garantizar la adecuada absorción de los fondos.

El paquete financiero es completado con ampliaciones de los programas de I+D (*Horizon Europe*, 5.000 millones de euros adicionales), InvestEU (5.600 millones), Desarrollo Rural (7.500 millones), el Fondo de Transición Justa (10.000 millones) y el programa de protección rescEU (1.900 millones) que seguirán las reglas establecidas en sus correspondientes propuestas de reglamentos.

Figura 1. Distribución de los Fondos de la Iniciativa *Next Generation EU*

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	360.000 millones de euros en préstamos 312.000 millones de euros en transferencias
ReactEU	47.500 millones de euros en transferencias
Horizon Europe	5.000 millones adicionales
InvestEU	5.600 millones adicionales
Desarrollo Rural	7.500 millones adicionales
Fondo de Transición Justa	10.000 millones adicionales
RescEU	1.900 millones adicionales

Fuente: elaboración propia.

A largo plazo, el Consejo ha aprobado también las perspectivas financieras “ordinarias” de la Unión, para el período 2021-2027, con un techo total de compromisos de 1,074 billones de euros, una cifra inferior al marco negociador que se estableció en febrero. En otras palabras, se sacrifica el presupuesto a largo plazo para lograr un acuerdo en el paquete financiero inmediato. De entre sus múltiples partidas, cabe destacarse las que están más directamente relacionadas con la transformación económica y estructural.

En primer lugar, destaca InvestEU, la iniciativa de inversiones de la UE, que se construye sobre la base del Plan Juncker aprobado en 2014 y que cuenta con una dotación de una garantía presupuestaria capaz de movilizar hasta 400.000 millones de euros a través de proyectos de inversión garantizados por el presupuesto de la UE. El nuevo acuerdo dota al plan con 2.800 millones de euros, a los cuales se sumarían los 10.000 millones provenientes de *Next Generation EU* y los remanentes y reembolsos del plan anterior. Teniendo en cuenta que la propuesta inicial era de 15.600 millones de euros, cabe esperarse una menor potencia de fuego del instrumento, al menos mientras no se completa su dotación con los retornos producidos del anterior plan Juncker. La Iniciativa InvestEU articula un marco de apoyo a las inversiones estratégicas con las siguientes ventanas de financiación:

- Infraestructuras sostenibles.
- Digitalización.
- Apoyo a pequeñas y medianas empresas.
- Inversión social y en infraestructuras sociales.

El cuarto pilar de recuperación económica son los fondos estructurales y de inversión, tales como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo + y, fuera ya del marco de los fondos estructurales pero integrado en la Política Agraria Común, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La dotación para los fondos estructurales alcanzará, en el período 2021-2027, más de 500.000 millones de euros, de los cuales 322.000 millones se destinarán al Fondo Europeo de Desarrollo Regional,

82.000 millones al Fondo Social Europeo, y 100.000 millones al Fondo de Cohesión. Los Fondos Estructurales 2021-2027 van a centrar su intervención en contribuir a los objetivos políticos de la UE, tal y como vienen recogidos en el marco del Reglamento de Disposiciones Comunes, a través de los siguientes objetivos políticos y estratégicos:

- Una Europa más inteligente (transformación económica innovadora e inteligente).
- Una Europa más verde y descarbonizada (transición energética, economía circular, adaptación al cambio climático y gestión de riesgos).
- Una Europa más conectada (movilidad y conectividad TIC).
- Una Europa más social (el pilar europeo de derechos sociales).
- Una Europa más cercana a los ciudadanos (desarrollo sostenible de áreas urbanas, rurales y costeras e iniciativas locales).

Estos objetivos articulan las diferentes prioridades de la UE, permitiendo además simplificar procedimientos para el establecimiento de instrumentos financieros, la combinación de fondos estructurales con financiación del InvestEU, permitiendo acciones más sofisticadas –como el *blending* entre inversiones y donaciones– y promoviendo el uso de planes de desarrollo local, acciones integradas territoriales y la combinación de diferentes fondos –incluyendo el FEADER–. La contrapartida es la caída en las tasas de cofinanciación, ya que aunque se mantiene el 75% de cofinanciación para las regiones menos adelantadas, la cofinanciación comunitaria cae hasta el 40% en las regiones más desarrolladas, lo cual disminuye en gran medida el incentivo para su adecuada planificación y utilización.

Por último, cabe señalarle el Fondo de Transición Justa, un mecanismo que financiará estrategias de transición en aquellas zonas más afectadas por la transición ecológica, como son las cuencas mineras en proceso de cierre. El instrumento movilizará 10.000 millones de euros provenientes de *Next Generation EU*, así como otros 10.000 millones provenientes del presupuesto comunitario. Para algunas regiones, como Asturias o las cuencas mineras de León, su uso puede ser determinante.

Aprovechar el momento para un impulso modernizador en España

Aunque lejos de las pretensiones iniciales, el acuerdo logrado es bueno para España, uno de los países más beneficiados: según las primeras estimaciones, dispondremos de un total de 170.000 millones de euros entre el programa *Next Generation EU* (140.000 millones) y las aportaciones de los Fondos Estructurales (30.000 millones). Esto supone una capacidad de movilización de fondos cercana al 12% del PIB español pre-crisis, con una inversión inicial de hasta un 6% en dos años. En el anterior marco presupuestario, España recibió alrededor de 56.000 millones de euros entre la política de cohesión y los programas de desarrollo rural, a los que habría que añadir los 12.000 millones movilizados a través del Plan Juncker. En otras palabras, España

prácticamente va a triplicar los fondos provenientes de la UE contando la totalidad del apoyo recibido.

Esta ingente cantidad de dinero supone un importante reto en materia no sólo de una correcta planificación de los fondos, sino de una adecuada ejecución. La experiencia española de los años 90 y primeros 2000, cuando se logró un importante grado de ejecución e impacto, debido al uso de los fondos en grandes infraestructuras, ha dejado paso a un nivel de ejecución menor y con un menor impacto socioeconómico. En el actual período 2014-2020, y con datos cerrados a diciembre de 2019, España mantiene todavía un bajo nivel de ejecución de los fondos, con un 30% ejecutado –10 puntos por debajo de la media de la UE– y con algunos aspectos en materia de gestión y ejecución que deben ser resueltos con rapidez para preparar adecuadamente a nuestra economía para absorber adecuadamente los fondos.

La crisis fiscal que vivió España durante la primera mitad de la anterior década dificultó en mucho la capacidad de las Comunidades Autónomas para ejecutar los fondos estructurales, pues no se disponía de la cofinanciación nacional necesaria. Esta situación de subejecución se ha arrastrado hasta la actualidad, de manera que, en los próximos dos años, España se enfrenta a la complicada situación de tener que terminar de ejecutar los fondos 2014-2020 (cuya ejecución se extiende hasta el año 2023), planificar y ejecutar las inversiones vinculadas al *Next Generation EU* y arrancar la programación de los fondos 2021-2027, cuyas reglas de extensión en el tiempo son más estrictas que en el pasado. Corremos, efectivamente, el riesgo de someter a la administración pública a una indigestión de los fondos europeos.

Tres son las dimensiones del reto que tenemos por delante: la programación y planificación de las inversiones; la gestión y certificación de los mismos; y su vinculación a una estrategia nacional de reformas económicas y sociales.

En materia de programación, España debe realizar un verdadero proceso de priorización de inversiones, evitando planificar los fondos como un reparto burocrático de dinero entre direcciones generales o consejerías autonómicas. Las inversiones deben ser coherentes con los planes de recuperación y transformación a largo plazo, que deben presentarse ante la Comisión y el Consejo para su examen. Dado que la absorción de fondos va a ser un verdadero reto, se debe analizar adecuadamente qué organismos públicos han logrado mejores resultados y mejor capacidad de absorción, realizar evaluaciones *ex ante* de los proyectos de inversión y concentrar los recursos en los proyectos más prometedores, evitando el “café para todos” que distribuye fondos sin una orientación precisa, y que camufla la dispersión moviendo actividades de una prioridad de inversión a otra. Se debe, además, evitar la canibalización de unos instrumentos por otros: si la facilidad de recuperación y resiliencia tiene un régimen de inversiones más favorable que los fondos estructurales, podemos encontrarnos con una subejecución en estos últimos, con la consiguiente pérdida de financiación.

En cualquier caso, la evidencia acumulada muestra que los mejores desempeños se alcanzan en aquellos planes que tienden a concentrar los recursos en pocos proyectos transformadores y con mayor alcance, más que en una suerte de lluvia fina que reparta

fondos sin lograr un efecto real. Entre las prioridades, se sitúan en la transición a una economía baja en carbono, la digitalización y la cualificación y reinserción socioprofesional, objetivos temáticos todos ellos ya señalados y coherentes con la estrategia europea de recuperación.

En materia de gestión, y con el fin de ganar capacidad de absorción, se deben priorizar las intervenciones integradas entre los diferentes fondos a nivel local y urbano, incorporando al Fondo Europeo de Desarrollo Rural en las zonas rurales y menos pobladas. En el apoyo a las pymes se debe promover el uso intensivo de instrumentos financieros más ágiles y eficaces, evitando las demoras en la puesta en marcha y maximizando su efecto multiplicador. Existen ya buenas experiencias en numerosas Comunidades Autónomas en este sentido: la ventaja del uso de instrumentos financieros se amplifica, pues los fondos quedan a disposición permanente de los organismos gestores, multiplicando de esta manera su efecto en el medio y largo plazo.

Una buena idea sería que España instaurara un servicio de preparación de proyectos con suficientes recursos materiales y humanos, que permitiese consolidar un *pipeline* de proyectos de inversión con la suficiente calidad, al estilo de las *delivering units* que se pusieron en marcha en el Reino Unido durante el mandato de Tony Blair. Este servicio puede realizarse de manera centralizada o atendiendo a una modalidad de provisión de asistencia técnica certificada –donde el Ministerio de Administraciones Públicas ofrece una financiación para que los ayuntamientos o Comunidades Autónomas establezcan sus propios equipos de preparación de proyectos–.

La experiencia acumulada con las iniciativas descentralizadas demuestra que, sobre todo en los municipios más pequeños, no siempre se tienen las capacidades mínimas de preparación adecuada de proyectos de inversión, incluyendo no sólo el análisis, sino también la instrumentación y la ejecución de los mismos. Se podría, además, instrumentar con el ICO un sistema para adelantar la cofinanciación nacional, o facilitar el uso de los remanentes de los ayuntamientos como prefinanciación de los fondos estructurales.

Por último, pero no menos importante, debe fortalecerse la relación entre los planes de inversiones y las reformas políticas. Esta cuestión no es sólo un requisito imprescindible para el acceso a los fondos –no sólo por lo señalado en el acuerdo del Consejo Europeo, sino también en las anteriores propuestas de la Comisión–. España debe ser más diligente en la preparación y movilización de reformas estructurales. El tiempo de trasposición de las directivas del mercado único en la legislación española es casi un 50% más que el promedio de la UE y de todas las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea entre 2011 y 2019, España sólo ha implementado plenamente el 12% de las mismas. No es una cifra menor si se compara con la neerlandesa, por ejemplo, que se sitúa en el 11%. Pero con una condicionalidad reforzada, no va a quedar más remedio que agilizar los procesos de reforma. Con el parlamento tan fragmentado con el que contamos en la actualidad, las iniciativas legislativas van a suponer un auténtico reto, situación que mejoraría notablemente si fuéramos capaces de lograr un gran pacto para la recuperación en el que las grandes mayorías políticas pudieran asegurar, tanto

en el Parlamento Nacional como en las Comunidades Autónomas, el nivel de acuerdo suficiente para ejecutar este gran programa de transformación económica y social.

Conclusiones

No es sólo dinero

El acuerdo alcanzado en materia de financiación y la ratificación de la estrategia europea de recuperación y crecimiento no supone únicamente la puesta a disposición de una ingente cantidad de fondos europeos, sino sobre todo la oportunidad para producir un cambio sustantivo en nuestra economía. La alineación de los fondos con las estrategias de Crecimiento Verde y digitalización, así como con los mecanismos de gobernanza de la UE, señalan el camino por el que España debe transitar para obtener el máximo beneficio de los medios con los que va a contar.

Hacerlo adecuadamente requerirá de cambios: desde los propios mecanismos de planificación e instrumentación de la financiación, hasta la determinación de las reformas económicas que deben acompañar el programa de inversiones. Este reto requerirá de una nueva aproximación tanto desde las Administraciones Públicas, como desde los actores políticos que deben dar cobertura a la nueva realidad. De no realizar los cambios necesarios, corremos el riesgo de no aprovechar el impacto de este esfuerzo presupuestario, lo cual dañaría gravemente nuestra credibilidad y agotaría el impulso reformista que parece abrirse con esta ventana de oportunidad.