

## "OPORTUNIDADES Y RETOS DE LOS FONDOS EUROPEOS PARA LA RECUPERACIÓN DE ESPAÑA"

(Transcripción<sup>1</sup>)

**FEDERICO STEINBERG:** Muchísimas gracias. Confirmando que veis mi pantalla, ¿verdad? Perfecto. Efectivamente, la intención es ser muy complementario, además, con lo que Mario ha expuesto. Tenemos un texto en la página web del Instituto Elcano sobre las cifras, que podéis consultar, y que voy a plantear algunas. Pero, como Mario ha cubierto excelentemente todos esos detalles, yo me voy a concentrar en otros aspectos. De hecho, mi presentación se centra en el por qué, el cuánto, el qué, el cuándo, el quién y el cómo de los fondos, y el cuánto, hemos visto que más o menos lo tenemos cubierto, así que haré un pasaje muy rápido por ahí.

En primer lugar, el porqué del plan de recuperación europeo. Yo creo que casi nadie pensábamos que íbamos a ver una respuesta tan contundente y unos avances, como ha explicado Mario, en lo que es la integración fiscal europea, como los que hemos visto, y esto ha respondido, evidentemente, a una situación sobrevenida.

Había mucho temor en los países del norte de que la pandemia implicara crecimiento de la divergencia norte-sur. Que Italia, en concreto, que recordemos que en marzo y abril estaba muy afectada —también España— por la pandemia, en Italia se viera que Europa era parte del problema, no parte de la solución, y que eso derivara en un aumento del apoyo a los partidos euroescépticos.

Este es un elemento que mueve un poco las conciencias en el norte, y que permite un nivel de solidaridad todavía mayor, incluso con la sensación de que, por una parte, tenemos a Macron que hace tiempo que estaba impulsando la unión fiscal y elementos como los eurobonos, y una Angela Merkel que está al final de su mandato, y que es muy europeísta, y que puede considerar esto como legado.

---

<sup>1</sup> Corresponde a la transcripción literal de la intervención de Federico Steinberg, Investigador Principal del Real Instituto Elcano, en la Jornada *Los Fondos Europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa* celebrada el 11 de marzo de 2021.

Por lo tanto, la combinación del temor a la ruptura del mercado interior, el miedo a que Europa fuera no parte de la solución final del problema, hacen este gran salto adelante que podría significar algo permanente si hacemos bien la integración fiscal y la unión fiscal. Los fondos, de hecho, lo que pretenden, además de, como ha explicado Mario, hacer una transformación de las economías, pretenden también que haya inversión pública en los próximos cinco o seis años en los países, porque, de lo contrario, ya sabemos que, si no hay capacidad financiera disponible, lo que sufre es la inversión pública, porque es más fácil cortar en inversión pública que en salarios, en pensiones o en otro tipo de cosas cuando hay que recortar, y la falta de inversión pública lleva a una caída del crecimiento potencial en el largo plazo, y ahí estará el problema.

Por lo tanto, esta es la razón que nos lleva al plan europeo, que hay que entender también en el contexto de las otras actuaciones de la Unión, entre otras cosas y fundamentalmente, en la actuación del Banco Central Europeo, que permite que los países puedan, al margen del fondo, emitir deuda pública a tipos de intereses muy bajos.

Por lo tanto, el plan de recuperación, como ya se ha expuesto, supone 750.000 millones de euros que se dividen en estas partidas que ha mencionado Mario, y voy a ir más rápido, por lo tanto. Simplemente subrayar algo que ya se ha comentado. Estamos hablando del marco financiero plurianual, que es un marco permanente; y el Next Generation EU, que es temporal, el marco financiero para las políticas de largo plazo, y el Next Generation para una recuperación a corto plazo los próximos dos años, recursos propios versus deuda conjunta, y distribución de fondos ordinaria, como suelen ser los mecanismos financieros tradicionales del presupuesto europeo, y extraordinarios por países en función del impacto de la pandemia, que hace que España e Italia, por ejemplo, reciban muchos más fondos de los que hubieran recibido si hubiéramos aplicado las normas tradicionales del marco financiero plurianual.

Por último, también una curiosidad, esto está todo en el artículo que he mencionado: en realidad son 807.000 millones de euros a precios corrientes, porque los 750.000 millones están calculados a precios de 2018, así que es más dinero todavía.

En términos prácticos, ¿dónde estamos en España? En España, como hemos mencionado, y ahora daré algún dato más, vamos a recibir una cantidad muy significativa, y para eso tenemos que hacer este plan de reformas, y este plan de reformas requiere, además de negociar con la comisión estas actuaciones, una serie de reformas administrativas para ser capaces de administrar los fondos, de absorberlos.

Por lo tanto, tenemos tres documentos diferentes que yo creo que hay que entender y que son importantes. Uno, el España puede, que es un plan político, es un programa de marco país presentado en octubre, donde se trazan unas líneas estratégicas generales por parte del Gobierno, que coinciden en parte con los objetivos de la comisión, verde, digital e inclusivo, pero también añaden, por ejemplo, el elemento de género, que es algo que plantea el Gobierno.

En segundo lugar, a fin de año se aprueba el real decreto ley, que tiene una serie de reformas administrativas importantes que hacen que se pueda absorber los fondos de manera diferente, se define la gobernanza de los fondos, que está fijada en Moncloa, la actitud o la manera de desarrollar los PERTE, que después voy a referirme a ellos, y toda una serie de dinámicas y detalles de gobernanza e implementación.

El tercer pilar, que es el que se está negociando actualmente, y que se espera que esté terminado en el mes de marzo, y España es el país que más adelantado va, es el plan español de recuperación y resiliencia, donde se tiene que detallar específicamente qué reformas y qué inversiones va a hacer España, y ahora entraré en algunos de los detalles de los temas más delicados.

Aquí tenemos este calendario, que ya nos ha explicado Mario, pero, de alguna manera, estamos hablando de una cantidad muy importante de fondos, concentrada básicamente hasta el año 2022, porque después lo que tenemos son los fondos del marco financiero plurianual, es decir, acompañar la recuperación.

En el caso de España es importante subrayar que esa cifra de los 140.000 millones de euros de la que tanto se habla no es correcta, ha sido aumentada, porque el PIB español en 2020 cayó más de lo que estaba previsto y, por lo tanto, nos corresponden más fondos, nos corresponden 154.000 millones del Next Generation

EU, y si a eso le añadiéramos los elementos del marco financiero plurianual, estos 43.000 millones, estamos hablando de que van a llegar casi 200.000 millones de euros, de los cuales 80.000 del Next Generation, y todo lo de los marcos financieros plurianuales son transferencias directas.

Desde que hemos empezado a hablar de esto, lucho contra los que hablan de transferencias a fondo perdido, sobre todo los periodistas. Estas son transferencias, inversión conjunta que hacemos a través de endeudamiento conjunto. Igual que decimos que el gasto público español en educación no es una transferencia a fondo perdido, sino que es una inversión para el futuro, yo creo que esta es la manera en la que hay que interpretarlo.

Luego, hay unos 70.000 millones adicionales de préstamos que se pueden utilizar. A esto hay que añadirle otros programas con los que la Unión Europea está ayudando. Como ha dicho José Tudela al principio, menos mal que tenemos la Unión. El programa SURE, que está financiando los gastos de desempleo, 21.300 millones, y otros elementos que tenemos pendientes de sostenimiento de renta y que estamos recibiendo. Por lo tanto, si sumáramos todo, estamos hablando prácticamente de 300.000 millones de euros, de los cuales dos tercios son en transferencias. Estas son cifras que ni siquiera en el Plan Marshall.

Además, los Presupuestos Generales del Estado ya están empezando a gastar este dinero antes de que llegue, y aquí hay cierta confusión. En los Presupuestos Generales del Estado hay casi 27.000 millones de euros a cuenta de los fondos. Esto, ¿cómo se explica? Aquí tenéis la distribución por ministerios, no me detengo mucho más, todas estas cifras están en nuestra página web. Lo que significa es que la Comisión Europea va a recibir los programas nacionales con fecha límite 31 de abril, habrá dos meses para darles el visto bueno, se entiende que ya están siendo negociados en parte antes de que se presenten del todo, por lo tanto, ese proceso será rápido, y una vez que estén aprobados, es decir, en mayo-junio, los países reciben un adelanto del 10 %, y a partir de ahí siguen recibiendo los desembolsos en función del cumplimiento de estos objetivos e hitos que ha mencionado Mario.

Lo que está haciendo el Gobierno de España, anticipando que el plan se va a aprobar, es empezar a gastar ya, y emitir deuda pública para financiar esos fondos, porque, como el dinero es fungible, ya vendrán esas transferencias desde Bruselas

a lo largo del año, y, por lo tanto, el déficit público será menor cuando entre ese dinero, aunque es ahora mayor porque estamos gastando más. Esto, de alguna manera, es algo que podemos hacer porque tenemos al Banco Central Europeo con su programa de compra de activos, incluida la deuda pública, que asegura que las primas de riesgo no están subiendo, y que no tenemos una crisis financiera, como la que podíamos haber tenido si el Banco Central Europeo no estuviera haciendo lo que tiene que hacer, que es lo mismo que están haciendo la Reserva Federal o el Banco de Inglaterra, es decir, comportarse como un banco central maduro, cosa que no hizo, seguramente podemos argumentar, en la crisis anterior.

También es importante subrayar que hay bastante confusión sobre el reparto con comunidades autónomas y entidades locales, y aquí también tenemos un desglose de las cifras, porque parte de los fondos, de hecho, en torno al 50 % lo tienen que gastar entre comunidades autónomas y entidades locales, y aquí hay una discusión sobre cómo se arbitra, porque, de alguna manera, la filosofía del plan de recuperación no es que esto se distribuya por comunidades en función de la población o del PIB, sino que sea realmente transformador. Por lo tanto, hay una tensión ahí entre la distribución por distintas regiones y los planes que, en términos, por ejemplo, de sostenibilidad o de digitalización, impliquen más a unas regiones que otras, por razones que tengan sentido desde el punto de vista de la eficiencia económica. Esta es una discusión con la que vamos a continuar por los próximos años.

De todas maneras, sí que está claro, como he mencionado, que tenemos unos ejes transversales amplios, verde y digital quedan marcados por la Comisión Europea. Obliga a todos los países a tener un porcentaje significativo, 20-30 % de la inversión en estas partidas, y, además, en España se ha añadido la cohesión social y territorial y la igualdad de género como objetivos generales, que luego se han ido plasmando en 10 políticas palanca y 30 líneas de actuación.

Esto es lo que sabemos que contiene ya el plan que va a Bruselas, o que se está negociando con Bruselas, y aquí la panoplia de proyectos y líneas es muy grande. No voy a entrar en detalle, pero, para que tengan una idea, se trata desde la agenda urbana y rural, y la lucha contra la despoblación, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva, que puede tener que ver con las renovables, con el uso del hidrógeno, la modernización de la Administración pública,

la modernización y digitalización del ecosistema empresarial, y aquí hay varios planes que ya se habían presentado de antemano.

Es importante subrayar que el Gobierno llevaba trabajando en un plan de reformas estructurales ambicioso desde hace año y medio, desde la moción de censura, el primer gabinete de Pedro Sánchez, y, por lo tanto, se han tomado muchos de estos temas, sobre todo, teniendo en cuenta que, cuando hay mucha financiación, muchas de las reformas y proyectos son más fáciles de hacer. Es cuando tenemos problemas de economía política grandes, de ganadores y perdedores, cuando esto es más complicado.

Sigo brevemente mencionando las políticas palanca, digamos, los extractores, el pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del sistema de salud, el tema de la economía de los cuidados y las políticas de empleo, modernización y reforma de la educación y de la FP, impulso a la industria de la cultura y el deporte y modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

A cada una de estas 10 políticas palanca le acompañan varias líneas de actuación que también están aquí detalladas, y que no entro en ellas porque son demasiado específicas, pero podemos entrar en el debate en algunas de ellas, y asociadas a las mismas hay hasta 170 planes específicos de inversión.

El “cuándo” también lo ha mencionado Mario, así que no me detengo mucho más en él. Estamos hablando de un gasto enorme en los próximos dos años, y luego, gasto añadido hasta el año 2028, que termina este ejercicio de presupuestos plurianuales europeos que, como suele ser habitual, llegará hasta un poco más tarde del 2027.

Aquí también tenemos que subrayar que la lógica de absorción de los fondos va a ser más sencilla que con los fondos de cohesión. Se ha hablado de que muchas veces no somos capaces de gastar todo lo que recibimos. Aquí hay que tener en cuenta que, mientras que, en los fondos de cohesión, los fondos estructurales, se suele exigir cofinanciación por parte de la Administración, de la comunidad autónoma correspondiente, y eso a veces es lo que hace que no haya suficientes recursos, aquí estamos hablando de gasto presupuestario directo. Por lo tanto, no debería haber ese problema, puede haber otros en términos de implementación y de ejecución, sobre todo teniendo en cuenta la magnitud, la cantidad de los fondos.

Gobernanza básica. Esto está desarrollado en el real decreto que he mencionado, y tenemos esta comisión para la recuperación y transformación, presidida por el presidente, donde están los vicepresidentes, ministros y algunas otras personas. La Oficina Económica del presidente en la figura de Manuel de la Rocha es la que está coordinando y dirigiendo todo el trabajo.

Hay un comité técnico de 20 miembros que ya han sido puestos a disposición los nombres, en general técnicos y funcionarios. Hay una unidad de control, una unidad de gestión, una nueva Secretaría general en el Ministerio de Hacienda, con bastante peso. Hay un elemento de coordinación, está la Conferencia Sectorial, donde se dialoga con las comunidades autónomas, y después hay un Consejo Consultivo, y una comisión coordinadora de los fondos Unión Europea que ya existía, que está vinculada.

Aquí hay también una serie de debates sobre la supervisión. Se acordó que no tenía mucho sentido y no daba tiempo a crear una nueva agencia que tenía que negociar el Gobierno con la comisión. Seguramente hubiera sido mejor que negociara. Esto es lo que ha ocurrido en Italia. De hecho, ha forzado el cambio de Gobierno el hecho de hacer un Gobierno de unidad nacional para gestionar bien estos fondos. Nosotros tenemos las mayorías parlamentarias que tenemos y, por lo tanto, está negociando el Gobierno con la comisión. Otra modalidad hubiera sido hacerlo de otra manera, pero la celeridad también ha marcado los tiempos y la no creación de instituciones nuevas que parten de cero.

Después, ¿cómo se va a hacer? De momento, hay una serie de elementos innovadores, esto que se llaman las convocatorias de manifestaciones de interés, donde las empresas y la sociedad civil pueden plantear ideas en distintos ministerios, y después tenemos esta idea, que se llaman los PERTE, que son los proyectos estratégicos de recuperación y transformación económica, y si leyeron ustedes el periódico El País el fin de semana, se anunció un PERTE del sector del automóvil, y esto nos da una idea de cómo es esto. Desde que se hagan las baterías eléctricas hasta que se haga el modelo de coche que las va a recibir, hasta que se hagan los puntos de enchufe del coche eléctrico, es una cadena de valor donde estaremos integrando distintos elementos.



Otra cuestión es cómo se van a publicitar, cómo se va a asegurar la concurrencia de todos, cómo se puede asegurar que aquel que presente este PERTE no esté bloqueando la entrada de otros actores, o que no haya un elemento excesivamente político en la decisión de los jugadores del PERTE. Ese es un tema que todavía está por verse.

Dudas pendientes de resolver, y con esto termino. Como digo, está bastante claro el qué. El cómo sigue estando algo confuso en muchos elementos. En temas de la condicionalidad hay que ser muy claros. Hay dos reformas y media políticamente delicadas que la comisión, sobre la base del Semestre Europeo nos está pidiendo, que son la reforma laboral y la reforma de pensiones, y la (00:51:37) es la reforma fiscal. La reforma fiscal no es para ahora, pero habrá que hacerla para no salir con un déficit público estructural cuando termine la pandemia.

Ahora mismo a nadie le preocupa que España o Italia salgan de la pandemia con 20, 30, 40 o 50 puntos más de deuda sobre el PIB. Lo que preocupa es que, una vez que dejemos atrás la pandemia, una vez que estemos todos vacunados, una vez que la economía crezca, la deuda pública tiene que estar estabilizada en relación con el PIB, no puede seguir creciendo, y eso exige una reforma fiscal en el caso español, porque España tenía un déficit estructural antes de la pandemia.

Además, tenemos que ver qué pasa con el tema laboral y con el tema de pensiones, sin los cuales no habrá una autorización del plan. También es cierto que la comisión yo creo que está dispuesta a aceptar unas reformas menos ambiciosas de las que, a lo mejor, hubiera pretendido en otros momentos.

También, como he mencionado ya, hay discusión sobre estas expresiones de interés, sobre los PERTE, sobre qué tipo de comité técnico puede supervisar, sobre si habrá participación activa y cómo se argumentará o se estructurará con el sector privado, porque es muy importante que esta inversión pública canalice y funcione de manera tractora a la inversión privada.

También tenemos que mejorar mucho la clarificación de la interacción entre la Administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y la evaluación ex post, para poder hacer lo máximo posible.



En definitiva, tenemos un reto enorme, que es, al mismo tiempo, una gran oportunidad, como ya hemos subrayado, y si lo hacemos bien, si desde países como Holanda o Alemania, que consideran que han hecho esto, en parte porque no les quedaba más remedio, pero lo han hecho muy a regañadientes, y ven que países como España o como Italia, o como los países del este, que también van a ser grandes receptores en términos de porcentajes sobre su PIB, pueden gastar estos fondos de manera adecuada, esto podría ser el embrión de un elemento contracíclico permanente de la Unión Fiscal Europea, que es uno de los temas que siempre hemos subrayado que hacen falta, y si no, se les acabarán las ganas de que haya más integración fiscal, y eso sería especialmente grave para la Unión y también para España. Gracias.