

"LOS FONDOS EUROPEOS PARA LA RECUPERACIÓN: ENTRE COHESIÓN Y MODERNIZACIÓN"

(Transcripción¹)

MARIO KÖLLING: Buenas tardes. Muchas gracias por las palabras introductorias. Es un placer seguir también la colaboración con el Real Instituto Elcano y, sobre todo, en esta materia, porque en esta materia tengo el placer y el honor de escribir ya desde hace muchísimos años, creo que ya casi 15 años, sobre los diferentes marcos financieros plurianuales, y en ese sentido, muchas gracias también a vosotros por darme esta plataforma, que es una plataforma muy válida para mí.

Efectivamente, el plan de reconstrucción europeo y el marco financiero plurianual del período 2021-2027 representan el mayor estímulo, creo, que se ha realizado desde el presupuesto de la Unión Europea. Pero no solo por este volumen de recursos es este plan tan importante, porque también es la primera vez que la Unión Europea puede, a través de la Comisión Europea, acceder a los mercados financieros para endeudarse y usar esta deuda, estos recursos financieros para financiar este plan de recuperación.

También es muy importante e histórico, porque parte de esta deuda se financia a través de recursos nuevos, recursos propios. Este es un avance muy importante también en relación con el futuro proceso de integración europeo, y también no tenemos que olvidar los nuevos mecanismos de condicionalidad. Existen muchísimos mecanismos de condicionalidad, y de ellos es uno de los temas más conflictivos de los últimos meses, la condicionalidad con el cumplimiento del Estado de derecho.

A lo mejor han visto que hoy mismo los Gobiernos de Hungría y Polonia han presentado un recurso ante el tribunal de justicia de la Unión Europea contra este mecanismo, y es también importante porque nosotros, los investigadores, aún

¹ Corresponde a la transcripción literal de la intervención de Mario Kölling, Profesor de Ciencia Política de la UNED, en la Jornada *Los Fondos Europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa* celebrada el 11 de marzo de 2021.

tenemos muchas dudas sobre este recurso, y esperamos también que el Tribunal pronto pueda aclarar la naturaleza y el encaje de esta nueva condicionalidad.

Solamente me gustaría contextualizar en mi ponencia introductoria algunos hitos de la negociación de los mecanismos que tenemos ahora. En segundo lugar, voy a especificar algunos de los fondos, a lo que nos referimos, porque, cuando hablamos de los fondos de recuperación o fondos de reconstrucción, hablamos muchas veces de una forma muy generalizada, porque se trata de una variedad de instrumentos y fondos que tienen objetivos totalmente distintos, y también tienen mecanismos distintos, una naturaleza diferente, y también, por supuesto, y eso creo que afecta mucho a España, que tiene una gestión también totalmente distinta, y por ello también es importante saber de qué hablamos cuando hablamos de los fondos europeos en general.

Justamente hace un año, analizábamos el Consejo Europeo de febrero, donde se indicaba claramente que, en la negociación sobre el marco financiero plurianual, el presupuesto plurianual de la Unión Europea estaba sin resolver, y más bien las negociaciones estaban estancadas, y las previsiones que se dibujaban eran que los recursos iban hacia el 1 % de la renta nacional bruta de la Unión Europea, que es decir una bajada muy importante en relación con el marco financiero plurianual anterior.

La pandemia ha cambiado mucho nuestras vidas y ha cambiado también totalmente el debate sobre el presupuesto de la Unión Europea, porque abrió, al fin y al cabo, la posibilidad de incluir en estas negociaciones que aún no se habían cerrado, nuevos instrumentos para hacer frente a la pandemia, e incluir también mecanismos de reconstrucción.

Pronto, en abril, ya salieron las primeras propuestas en relación con futuros fondos. Hay que señalar también que el Gobierno de España lanzó una propuesta muy importante a mitad de abril. Muchos de estos elementos también fueron incorporados en la famosa propuesta franco-alemana. Con esta propuesta franco-alemana se cruzó una línea roja que parecía inamovible durante muchos años, y el Gobierno alemán principalmente se abrió a la posibilidad o accedió a la vía de una financiación a través de un nuevo mecanismo de reconstrucción europeo.

Ese fue un elemento muy importante. La propuesta de la Comisión Europea, dos semanas más tarde, amplió el volumen del presupuesto previsto para estos mecanismos, y finalmente, en julio, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo, ajustando un poco el balance entre préstamos y fondos que no se financiaban a través de préstamos, y, posteriormente, la negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo culminó con un primer acuerdo en noviembre, y el acuerdo final sobre el programa Next Generation EU y el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

El resultado, para hacerlo un poco más visible he preparado un pequeño gráfico, y ver de qué estamos hablando cuando hablamos de los dos programas. Creo que ya pueden ver muy bien este gráfico. Tenemos el marco financiero plurianual que he mencionado, con un volumen de fondos de 1.074 billones de euros, y luego, además, tenemos este nuevo programa Next Generation EU con unos 750.000 millones de euros.

Luego, este programa Next Generation EU se basa principalmente en tres columnas, en una columna, que es la que nos interesa hoy principalmente, que son recursos y fondos que apoyan a los Estados miembros en sus inversiones y reformas para convertir las economías nacionales, para prepararlas hacia la transición ecológica, y preparar también los procesos de producción de los Estados miembros hacia la era digital. Posteriormente voy a hablar de esos tres mecanismos: de Mecanismos de Recuperación y Resiliencia, el REACT-EU y el Fondo de Transición Justa.

Cuando vemos el segundo pilar, el segundo pilar principalmente se refiere a las ayudas al sector privado. Tenemos aquí el Instrumento de Apoyo a la Solvencia, InvestEU, que se basa en la experiencia, en la estructura del anterior plan, pero esos son principalmente créditos y préstamos que se ofrecen con condiciones favorables al mundo de la empresa privada.

Finalmente, la tercera columna, la columna más pequeña también, en relación con los recursos que están disponibles para estos diferentes programas, son iniciativas y programas relacionados con las experiencias que se han adquirido durante la gestión de la crisis, y esas experiencias se transforman a una mayor necesidad de cooperación en el ámbito sanitario a nivel europeo, pero también posibles mecanismos de protección civil a nivel de la Unión Europea.

Finalmente, abajo, en esta columna, ponemos ver principalmente el reparto de todos estos recursos según los dos grandes objetivos políticos del plan Next Generation EU, pero también del marco financiero plurianual, que es el Pacto Verde Europeo y la modernización del sector productivo.

Podemos mirar. Parece que el marco financiero plurianual y el plan Next Generation EU son dos elementos que están separados, pero no, los dos programas están muy interrelacionados, y eso lo podemos ver en esta tabla que he preparado. Aquí vemos las diferentes escenarios del gasto del marco financiero plurianual. Aquí vemos el gasto del marco financiero plurianual anterior, el marco de 2014 a 2020, ya calculado con la Unión 27, quiero decir, sin el Reino Unido, más el Fondo Europeo para el Desarrollo.

Estas son las cifras para el marco financiero plurianual actual, estas son las cifras del programa Next Generation EU, y aquí tenemos las cifras de los dos programas. En ese sentido, vemos aquí muy claramente la sinergia que se crea entre programas y proyectos de financiación entre el marco financiero plurianual y el Next Generation EU.

Vemos también, en ese sentido, que, aunque la idea del plan Next Generation EU está hacia unas reformas y una modernización de la economía europea, también hay ciertos recursos que se invierten en la política de cohesión de los Estados miembros.

Solamente, ahora, para volver al análisis de los diferentes fondos, me gustaría centrarme un momento en este Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Este Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es, digamos, el elemento más relevante, y creo que sobre ese elemento se debate bastante en los medios de comunicación, aunque también los otros fondos son bastante relevantes, o serán muy relevantes en los próximos meses para la economía o para las comunidades autónomas españolas.

En términos generales, cuando hablamos de Mecanismos de Recuperación y Resiliencia, hablamos de un mecanismo que intenta contrarrestar el impacto negativo de la pandemia en las economías europeas. El objetivo principalmente es

facilitar la resiliencia y la transformación de la economía de los Estados miembros de la Unión Europea. Las cifras del reparto ya indican claramente esos objetivos. Hablamos de un 37 % que debe ser asignado a la transición ecológica, y el 20 % de este fondo se asigna a la digitalización. Estas, por lo menos, son las cifras mínimas que se deben alcanzar en los programas nacionales para las inversiones a través de este mecanismo.

Clave también es que la asignación de este fondo se realiza solamente en los años 2021 y 2022, y el 70 % de esos fondos se reasigna en estos tiempos, y el 30 % de este fondo se asigna en el año 2023. En tres años, principalmente, se asigna los recursos de este fondo, que deben ser ya invertidos hasta el año 2026.

Importante y muy relevante para la gestión de este fondo también es su integración con el Semestre Europeo. Como saben, el Semestre Europeo es un mecanismo de coordinación de las economías de los Estados miembros, pero el acoplamiento del mecanismo de recuperación con el Semestre Europeo va a convertir ahora este Semestre Europeo en un instrumento muy importante para las (00:25:05), y así también en la gobernanza de la Unión Europea. Digamos, esta cooperación *soft-law* en que se basaba la cooperación entre los Estados miembros a través del Semestre Europeo hasta el momento se va a endurecer bastante.

¿Cómo se va a endurecer? Pues, hasta abril de este año, todos los Estados miembros deben presentar sus planes de recuperación y resiliencia a través también de algunos objetivos concretos e iniciativas comunes que se han especificado ya en un plan anual de crecimiento sostenible que se ha publicado por parte de la Comisión Europea.

Si se aprueban estos planes, si están conformes con los objetivos que se han establecido en la estrategia anual de crecimiento, los Estados pueden ya acceder al 10 % de los fondos que corresponden a cada Estado miembro, en ese sentido. A partir de entonces, y esto es importante, los subsiguientes fondos se facilitan a los instrumentos solo si cumplen con los hitos que se han establecido en estos programas nacionales de recuperación.

Ahí vemos entonces un esfuerzo muy importante por parte del nivel europeo de coordinar las inversiones que se realizan a través de este mecanismo. Pero, por otro lado, también una dependencia muy importante por parte de los Estados miembros

del cumplimiento y el seguimiento de sus propios planes que se han establecido hasta entonces.

Creo que ahí vamos a ver, por un lado, un mayor rol de la Comisión Europea en el seguimiento de los progresos que realizan los Estados miembros, pero, por otro lado, también un rol muy importante por parte del Consejo Europeo, que al fin y al cabo también tiene que liberar estos fondos.

Si hablamos ahora del siguiente fondo que quiero mencionar, que es el REACT europeo, vamos a ver una perspectiva totalmente distinta. El fondo REACT-EU ya tiene una cierta trayectoria, porque fue creado a través de dos iniciativas que estaban en vigor en el año 2020, y con estas iniciativas se intentaba flexibilizar en cierta forma el gasto de la política de cohesión, y redirigir este gasto en la política de cohesión hacia iniciativas más relacionadas con la lucha contra la pandemia.

En ese sentido, REACT-EU va a seguir estas iniciativas, y durante los próximos dos años se van a invertir muchos recursos a través de este programa. Pero este programa, en este sentido, está muy relacionado con la forma de gestionar las políticas tradicionales del marco financiero plurianual, en concreto, muy relacionado con las políticas de cohesión.

Ahí, para España, se calcula también recursos muy importantes, que se asignan tanto por el programa operativo Plurirregional de España, pero, al mismo tiempo, por los programas operativos regionales de las comunidades autónomas. En ese sentido, ya aquí desde el principio hay una participación en la gestión de este fondo, muy relevante, por parte de las comunidades autónomas.

No voy a comentar más sobre este fondo, solamente algunas palabras sobre el Fondo de Transición Justa y está relacionado con los objetivos de la nueva Comisión Europea, hacia la transición ecológica, y debería asignarse a las regiones más afectadas por esta transición, porque hay muchos sectores y regiones que están afectados por la transición ecológica, dada su dependencia de los combustibles fósiles. En ese sentido, ahí también estos fondos están muy relacionados con la gestión y con los fondos tradicionales de la política regional, o también del Fondo Social Europeo.

Si miramos un poco la distribución según fondos, y los primeros cálculos de lo que puede recibir España en los próximos años, vemos estos resultados. En la primera columna he calculado las cantidades que puede recibir España según los diferentes fondos. También he incluido aquí, en esta tabla, el Feder y el Fondo Social Europeo; ETC es la cooperación territorial europea; también los pagos directos y el desarrollo rural de la PAC.

Aquí tenemos el total disponible para estos fondos, y el porcentaje total que recibe España de estos fondos, y ahí podemos ver que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es también para España el fondo más importante, pero también en el REACT-EU, la cantidad total que recibe España es bastante relevante.

Algunas reflexiones, solamente, para finalizar. Durante el último año se han visto transiciones, se ha visto muchos cambios en diferentes ámbitos políticos y sociales, pero creo que se puede decir con certeza que los cambios que hemos visto en relación con el marco financiero plurianual y en relación con los nuevos instrumentos son cambios realmente históricos, y tampoco en este ámbito no hay un antes y un después.

No obstante, cuando se toma una decisión de inversiones, esto significa siempre también que otras alternativas no se incluyen en la reflexión sobre estos mecanismos o estas políticas y, al fin y al cabo, también posiblemente se reducen recursos para instrumentos existentes. Por ahí también el título de la ponencia, que los mecanismos se mueven entre la modernización y la cohesión. El balance se inclina más hacia la modernización, y los instrumentos tradicionales que se han financiado a través del marco financiero plurianual, dirigidos principalmente hacia la cohesión económica, social y territorial, se han visto reducidos en estas negociaciones.

También suscita algunas dudas que la tardía implementación de los fondos, que se esperan los primeros pagos en la segunda mitad de este año, suscita algunas dudas sobre el impacto y las consecuencias económicas y sociales en este país, y si realmente en este corto plazo que tenemos para la inversión de una gran cantidad de dinero, se puede conseguir esta gran transformación ecológica, o este gran impacto en los cambios en las cadenas de producción hacia la digitalización a nivel europeo.

Voy a terminar en este punto mi intervención, y posteriormente, en el debate, por supuesto, estaré encantado de contestar a las preguntas que se refieran a estos temas. Gracias.