

España y el Plan Europeo de Recuperación

Eduardo Bandrés, Lola Gadea**, Vicente Salas** y Yolanda Sauras****

El Plan Europeo de Recuperación junto con el programa de compra de activos del Banco Central Europeo configuran los dos ejes principales de la respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica derivada del COVID-19. La propuesta presentada por la Comisión Europea, aún pendiente de aprobación, desarrolla un conjunto de líneas estratégicas hacia las que se dirigirán los recursos financieros para la recuperación de la economía europea. Sin embargo, el Plan adolece de tres problemas que limitan seriamente su capacidad como instrumento de recuperación: su limitada cuantía (un 5,4% del PIB de la UE-27), su calendario de ejecución (más de 5 años), demasiado largo para hacer frente a las necesidades inmediatas de impulso a la demanda, y su orientación, más preocupada por reformas estructurales, que por asegurar la reactivación inmediata de la economía. España, uno de los países más afectados por la pandemia y con peores perspectivas de impacto de la crisis sobre la economía, tiene la necesidad y la oportunidad de acceder a estos fondos, porque su déficit estructural previo y su nivel de deuda pública limitan seriamente su capacidad fiscal para generar los mecanismos de sostenimiento de rentas y recuperación de la actividad que se requieren. El acceso a la financiación europea, sin embargo, requerirá el cumplimiento de un programa de reformas sobre el que girará la condicionalidad, con hitos precisos para la liberación de los recursos según el cumplimiento de objetivos.

Las últimas previsiones de la OCDE (2020) sitúan a España, Francia e Italia, como las tres economías avanzadas más castigadas por la crisis del coronavirus, con una caída del PIB superior al 11% en 2020 y que podría superar el 14% en el caso

de un rebrote de la pandemia. Parecidas son las cifras del FMI (2020), que asigna a estos tres países caídas del PIB entre el 12,5% y el 12,8% en 2020. En España, las previsiones de Funcas (Torres y Fernández, 2020), del Banco de España (2020) y

* Funcas y Universidad de Zaragoza.

** Universidad de Zaragoza.

*** Consejo Económico y Social de Aragón.

del propio Gobierno (2020) son también muy negativas y no parece factible alcanzar el nivel de PIB de finales de 2019 hasta el año 2023. Estas previsiones sobre la caída de la actividad y las perspectivas de recuperación podrían eventualmente modificarse por otras más favorables a través de actuaciones públicas en forma de estímulos a la iniciativa privada y/o gasto o inversión pública directa. La urgencia de actuar en este sentido se justifica por evitar en lo posible la histéresis que se manifiesta habitualmente cuando los procesos de recuperación tardan en iniciarse o lo hacen de forma especialmente lenta. España, como otros países, necesita actuar con la mayor celeridad posible para impulsar la demanda, incluyendo la procedente del aumento en la inversión pública, y mantener la viabilidad económica y financiera del mayor número de empresas posible para sumarse sin dilaciones a cualquier señal de recuperación tanto en el interior como en el exterior.

Hasta ahora, la respuesta de la política económica ha sido más rápida y adecuada que en crisis anteriores, pero el despliegue presupuestario de las administraciones públicas españolas cuenta, de entrada, con una doble desventaja comparativa: un déficit estructural en torno al 3% del PIB, que es uno de los más altos de la Unión Europea, y un nivel de deuda sobre PIB del 95,5% a finales de 2019, más de 17 puntos por encima de la media de la UE-27.

Si se quiere evitar una salida incompleta y asimétrica de la crisis en Europa es fundamental una estrategia que ayude a los Estados miembros a recuperar sus niveles de crecimiento y de empleo, sin que ello dependa de su capacidad financiera propia, eludiendo además las negativas consecuencias que todo ello tendría sobre el mercado interior y sobre el propio proceso de construcción europea.

La comparación entre los recursos públicos destinados por los principales países para hacer frente a la crisis y el impacto de ésta sobre la economía de cada uno de ellos pone de manifiesto la diferente capacidad fiscal para enfrentarse al problema, valorada no solo por la situación actual de sus cuentas

públicas (déficit y deuda), sino por la evaluación realizada por los mercados financieros sobre su sostenibilidad futura, ya sea por la calificación crediticia de sus emisiones o por la prima de riesgo de sus instrumentos de deuda.

En el caso de España, y según los cálculos de Anderson *et al.* (2020), las medidas de impulso fiscal representan un 2,3% del PIB de 2019, en línea con las cifras de Dinamarca y Portugal, por encima de Italia (0,9%), pero por debajo de Francia (3,6%), Reino Unido (4,8%), Estados Unidos (9,1%) o Alemania (13,3%). Mucho menor es el importe comparativo de los aplazamientos de impuestos y cotizaciones sociales (0,9%), donde destacan Italia (13,2%), Portugal (11,1%), Francia (8,1%) y, de nuevo, Alemania (7,3%). Finalmente, los recursos totales movilizados por los instrumentos financieros públicos de apoyo a la liquidez colocan a España en una posición intermedia (9,2%), aunque claramente por debajo de Italia (29,8%), Alemania (27,2%), Bélgica (21,9%), Reino Unido (14,9%) y Francia (13,9%) (véase Anderson *et al.*, 2020). Países muy golpeados la pandemia no han podido responder con estímulos fiscales proporcionales a la intensidad del *shock* económico que están sufriendo, por su peor posición fiscal de partida.

En consecuencia, si se quiere evitar una salida incompleta y asimétrica de la crisis en Europa es fundamental una estrategia que ayude a los Estados miembros a recuperar sus niveles de crecimiento y de empleo, sin que ello dependa de su capacidad financiera propia, eludiendo además, como la propia Comisión Europea ha reconocido, las negativas consecuencias que todo ello tendría sobre el mercado interior y sobre el propio proceso de construcción europea.

La propuesta de la Comisión (2020a, 2020b), aunque cuenta con un amplio apoyo político en el seno de la Unión, todavía tiene un largo camino por recorrer entre los mecanismos de negociación y decisión que componen las instituciones comunitarias y los veintisiete países miembros de la UE. Los cuatro elementos clave en torno a los que se genera el debate son el volumen y la financiación del programa, la proporción entre ayudas directas y préstamos, la condicionalidad y los criterios de asignación por

países. El Consejo Europeo que se celebrará los días 17 y 18 de julio deberá debatir la propuesta del presidente Charles Michel, que modifica algunos aspectos clave de la elaborada por la Comisión con objeto de alcanzar un consenso con los denominados "países frugales" (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia).

El objetivo de este texto es revisar el contenido (programas, dotaciones presupuestarias, calendario de ejecución, criterios de reparto de los fondos entre países) del Plan Europeo de Recuperación en el marco de los programas europeos de apoyo a los Estados para hacer frente a los costes de la crisis sanitaria y económica, con especial atención a las oportunidades y los retos que plantea para España. El Plan expone objetivos y directrices a los que habrá que prestar atención a la hora de elaborar proyectos de apoyo y estímulo para conseguir el mejor alineamiento posible entre los intereses generales de la Unión Europea y las necesidades específicas de los países.

Financiación europea para sostener las rentas e iniciar la recuperación económica

Europa, que fue muy criticada por su lentitud y falta de determinación para hacer frente a la Gran Recesión, ha reaccionado con firmeza ante el reto de esta crisis de nuevo cuño. El primero fue el Banco Central Europeo (BCE), con un nuevo programa de compra de activos frente a la pandemia (PEPP) aprobado a mediados de marzo por importe de 750.000 millones de euros, en condiciones de mayor flexibilidad que anteriores programas en cuanto a la elegibilidad de los activos y a su reparto entre jurisdicciones. Con fecha 4 de junio, el BCE ampliaba en otros 600.000 millones las cifras anteriores y extendía su ámbito de aplicación al menos hasta finales de junio de 2021.

La respuesta de la Unión Europea se ha producido en varias etapas. A mediados de marzo y principios de abril se anuncian distintas medidas con las que se activa el uso de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la situación de grave crisis económica que ya se percibe, se flexibiliza el uso del presupuesto de la UE, se

aprueba un marco temporal de ayudas que permite a los Estados miembros atender las necesidades de liquidez de las empresas, y se activa el Instrumento de ayuda de emergencia con 2.700 millones de euros para apoyar a los sistemas sanitarios de los países miembros. Posteriormente se flexibiliza la utilización de los fondos estructurales, eliminando la obligación de cofinanciación, permitiendo el trasvase de recursos entre fondos y su aplicación a las regiones con arreglo a las necesidades derivadas de la pandemia. Y a comienzos de mayo, se amplía el marco temporal de ayudas de Estado, autorizando la intervención pública mediante la recapitalización y adquisición de deuda subordinada de las empresas no financieras.

En paralelo, se ponen en marcha dos programas transversales a los que los Estados pueden acudir para obtener fondos en condiciones muy favorables: el Instrumento SURE (Apoyo para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) con un presupuesto de 100.000 millones de euros en préstamos; y una línea de crédito de 240.000 millones a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) destinada a cubrir los costes directos e indirectos derivados de la atención sanitaria y la prevención relacionadas con la pandemia. Adicionalmente, se refuerzan las actividades del Banco Europeo de Inversiones (BEI) con un fondo de garantía de 25.000 millones de euros, que podría generar una financiación de hasta 200.000 millones. El objetivo de estos programas es atender posibles necesidades de liquidez, aunque a costa de aumentar el endeudamiento de los Estados y, por tanto, compitiendo con la disponibilidad de fondos a través del Banco Central Europeo.

Las medidas aprobadas por el Consejo el 23 de abril (SURE, línea de crédito del MEDE y garantías BEI) pueden ser una herramienta valiosa para sostener una parte de los impulsos fiscales nacionales a corto plazo sin esperar al Plan Europeo de Recuperación.

Tanto el Instrumento SURE, como la línea de crédito del MEDE y la financiación del BEI conforman

un paquete de medidas cuya utilización por los Estados miembros puede realizarse a corto plazo, en 2020, sin requisitos especiales de condicionalidad. La potencial movilización de 540.000 millones de euros en forma de préstamos es un buen comienzo para dar respuesta de modo inmediato a los efectos de la crisis.

Aunque durante las últimas semanas el foco de atención se ha concentrado casi exclusivamente en el Plan Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*), hay que tener en cuenta que, al margen del calendario final hasta su aprobación, así como de las enmiendas de que pueda ser objeto, la financiación no llegará de forma inmediata. De la lectura de los documentos elaborados por la Comisión parece deducirse un cierto contraste entre las continuas apelaciones a la rapidez en la tramitación y aplicación de los fondos como condición para el éxito de todo el plan, por una parte, y la vinculación de las ayudas con planes de reforma a medio plazo en el marco de una transición hacia una economía verde, digital y más resiliente.

Por eso entendemos que las medidas aprobadas por el Consejo el 23 de abril (SURE, línea de crédito del MEDE y garantías BEI) pueden ser una herramienta valiosa para sostener una parte de los impulsos fiscales nacionales a corto plazo sin esperar al Plan Europeo de Recuperación. El gobierno español ha manifestado su voluntad de acogerse al mecanismo de apoyo temporal para el desempleo (SURE), que estará abierto hasta finales de 2022, y también puede hacerlo a los préstamos del MEDE, aunque por el momento no ha existido un pronunciamiento sobre esta posibilidad. La estrategia de financiación del Tesoro tras la crisis del COVID-19 aumenta las emisiones brutas en 104.538 millones de euros respecto a las previsiones iniciales, situando la deuda pública en 2020, 20 puntos porcentuales de PIB por encima de la existente a finales de 2019.

No obstante, tal como señala el propio MEDE (2020a), a pesar del aumento de deuda provocado por la crisis del coronavirus, el endeudamiento público de España es sostenible a medio plazo (diez años), un 50% de la deuda está en manos de nacionales, y las recientes emisiones del Tesoro confirman

una buena aceptación por parte de los mercados en condiciones muy favorables. Adicionalmente, el compromiso del BCE en el Programa de Compras de Emergencia ante la Pandemia (PEPP) desempeña un papel decisivo para estabilizar los mercados de deuda de la eurozona.

Sin embargo, el recurso a la línea de crédito creada por el MEDE como apoyo frente a la crisis, sin entrar en otras consideraciones de tipo político, podría facilitar recursos hasta el 2% del PIB de España (cerca de 25.000 millones de euros) a tipos de interés más bajos que los mercados financieros, y de modo inmediato, solo con el compromiso de fortalecer los fundamentos económicos y financieros de la economía española. A modo de comparación, el gobierno de España ha aprobado un Fondo COVID-19 de 16.000 millones de euros como transferencias a las comunidades autónomas con el que financiar los principales gastos derivados de la pandemia y la caída de ingresos asociada la crisis.

Los fondos del MEDE son, por tanto, una alternativa que no está sujeta a reglas especiales de condicionalidad y a la que se puede recurrir si fuera necesario, para atender necesidades derivadas de los efectos directos e indirectos del COVID-19 sobre el sistema sanitario. La línea de crédito podría ofrecer financiación a diez años con un coste total equivalente al 0,08%, que sería del -0,07% si el plazo se reduce a siete años. Al menos once países de la eurozona, entre ellos España, obtendrían así mejor financiación que la que consiguen directamente en los mercados financieros (MEDE, 2020b).

El Plan Europeo de Recuperación: *Next Generation EU*

Constatada la necesidad de una actuación que equilibrara las posibilidades financieras de los Estados en apoyo a la recuperación, la Comisión Europea ha elaborado un ambicioso Plan de Recuperación integrado dentro de su presupuesto plurianual. El Plan contó *a priori* con el patrocinio de Francia y Alemania, que unos días antes presentaron una iniciativa para la creación de un fondo para el relanzamiento de la economía europea, dotado con

Cuadro 1

Nuevo instrumento financiero de recuperación: *Next Generation EU*

(Millones de euros de 2018)

	<i>Ayudas directas</i>	<i>Préstamos</i>	<i>Garantías</i>
Apoyo a la recuperación de los Estados miembros	405.000	250.000	
<i>Facilidad para la recuperación y la resiliencia</i>	310.000	250.000	
<i>Iniciativa REACT-EU y política de cohesión para la recuperación</i>	50.000		
Apoyo a una transición justa	45.000		
<i>Transición justa</i>	30.000		
<i>Fondo Agrícola</i>	15.000		
Impulso al relanzamiento de la economía y ayuda a la movilización de la inversión privada			56.300
Instrumento de apoyo a la solvencia			26.000
Facilidad de inversión estratégica			15.000
Programa InvestEU reforzado			15.300
Aprendiendo las lecciones de la crisis	28.200		10.500
Cuarto Programa de Salud de la UE	7.700		
Mecanismo de protección civil (rescEU) reforzado	2.000		
Refuerzo de programas de investigación, innovación y acción exterior	18.500		
<i>Horizon Europe</i>	13.500		
<i>Cooperación exterior</i>			10.500
<i>Ayuda humanitaria</i>	5.000		
Total <i>Next Generation</i>	433.200	250.000	66.800

Fuente: Comisión Europea.

500.000 millones de euros y destinado a los sectores y regiones más afectados por la pandemia.

Mientras el *Marco Financiero Plurianual 2021-2027* sumaba un presupuesto de 1,100 billones de euros para el total de siete años¹, el instrumento financiero propuesto por la Comisión para dar respuesta a la crisis del COVID-19 (*Next Generation EU*) alcanza por sí solo 750.000 millones, que está previsto que se comprometan en cuatro años, 2021-2024. Se trata de un programa *one-off* que representa un salto cuantitativo y cualitativo en la

dinámica de la UE con el que la política y la economía europeas se adentran en un nuevo escenario para el que hacen falta recursos, dirección política y, como condición previa, consenso entre los Estados. Con todo, la cuantía total del Plan apenas alcanza el 5,4% del PIB de la UE-27 de 2019, siendo las ayudas directas un 3,1%, muy lejos de las medidas de impulso fiscal puestas en marcha en Estados Unidos (9,1% del PIB) o en la propia Alemania (13,3%).

El cuadro 1 recoge la dotación presupuestaria prevista para cada uno de los ejes y programas.

¹ La propuesta del presidente del Consejo Europeo reduce ligeramente la cuantía dejándola en 1,074 billones.

El Marco Financiero Plurianual tiene un horizonte temporal de aplicación entre 2021 y 2027, aunque cada eje de actuación cuenta con un calendario de ejecución diferente. Sin embargo, los recursos destinados al programa *Next Generation EU* está previsto que queden asignados antes del 31 de diciembre de 2024.

Con objeto de responder de forma inmediata a las necesidades más urgentes, la Comisión ha propuesto enmendar el actual *Marco Financiero Plurianual 2014-2020* para disponer ya en 2020 de 11.500 millones de euros destinados a la Iniciativa REACT-EU (5.000), Instrumento de Apoyo a la Solvencia (5.500) y Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (1.000).

En el Anexo se presenta una síntesis de cada uno de los tres ejes, señalando para los programas que los integran los objetivos generales, los ámbitos de actuación, los otros programas con los que se conectan, las formas de adjudicación y gestión, y la dotación económica prevista.

El calendario de desembolsos revela, por una parte, que la disponibilidad de fondos estará ligada al cumplimiento de una serie hitos y objetivos de los Estados, y por otra, que la aplicación de los fondos ha de interpretarse más como una política de oferta, sobre las bases de la transición verde, digital y la resiliencia, que como una política de estímulo de la demanda para acelerar la recuperación.

A pesar de que la asignación de los fondos se pretende concentrar en un 90% en los dos primeros años, el calendario que contempla el programa *Next Generation EU* distribuye los desembolsos en un horizonte temporal de al menos siete años, de modo que su disponibilidad efectiva se dilata a lo largo de todo el marco financiero plurianual 2021-2027. Así por ejemplo, en el eje dedicado explícitamente a la recuperación de los Estados miembros, los compromisos respecto de los 437.509 millones de euros (corrientes) incluidos como ayudas directas se realizan en un 79% en los dos primeros años, pero su desembolso en esos años apenas suma el 24% del total (gráfico 1a). Y en cuanto a los 267.955

millones (corrientes) en préstamos, los compromisos se cierran al 100% durante los dos primeros años, ejecutándose un 42% en esos dos años (gráfico 1b). Es más, la propuesta del presidente del Consejo Europeo modifica la asignación de los recursos de la Facilidad para la recuperación y la resiliencia, situando un 70% de los compromisos en 2021 y 2022 y el 30% restante en 2023.

De aprobarse en los términos en los que se ha formulado por la Comisión, España debería ser uno de los países con acceso a un mayor volumen de fondos, tanto por el efecto del COVID-19 en términos sanitarios, como por su devastador impacto sobre la actividad económica y el empleo. Pero los criterios contemplados por la Comisión Europea no siempre se relacionan de forma directa con la crisis actual, y varían según los objetivos de los programas. En las ayudas directas de apoyo a la recuperación de los Estados miembros (310.000 millones de euros de 2018) los criterios de asignación son: la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de paro media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la Unión, con unos límites en el caso de estas dos últimas variables. También en este punto, la propuesta del presidente del Consejo Europeo modifica la realizada por la Comisión Europea. Estos criterios serían aplicables al 70% de la Facilidad para la recuperación y la resiliencia que se asignaría en 2021 y 2022. El 30% restante se asignaría en 2023 con un criterio diferente: la caída del PIB en cada país durante el bienio 2020-2021.

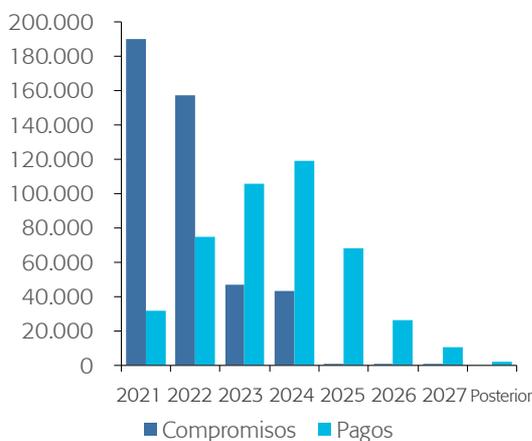
En la Iniciativa REACT-EU (50.000 millones) la distribución se basará en la contracción experimentada por el PIB como consecuencia de la pandemia y en el desempleo, total y juvenil. Sobre la base de estos criterios y con arreglo a los que podrían aplicarse en los demás programas –no siempre explicitados en los documentos de la Comisión–, Darvas (2020) calcula que España podría recibir en torno a 80.900 millones de euros por ayudas directas y beneficiarse de unos 8.000 millones de los recursos dedicados a garantías para el relanzamiento y movilización de la inversión privada (sobre un total de 56.300 millones). Finalmente, puesto que la asignación de los préstamos de la Facilidad para la Recuperación

Gráfico 1

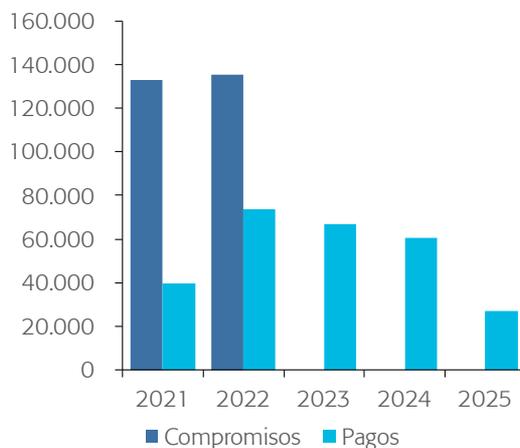
Plan Europeo de Recuperación: calendario de compromisos y pagos

(En millones de euros corrientes)

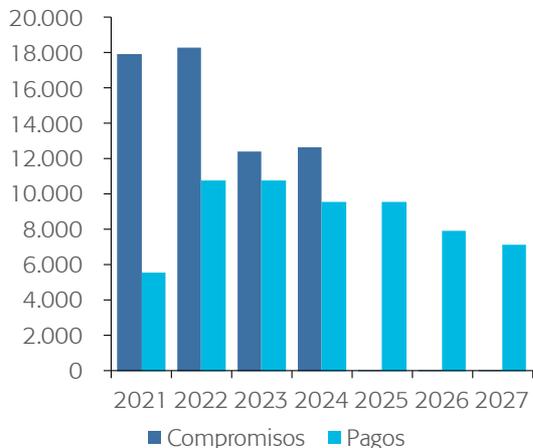
a - Ayudas directas de apoyo a la recuperación de los Estados miembros



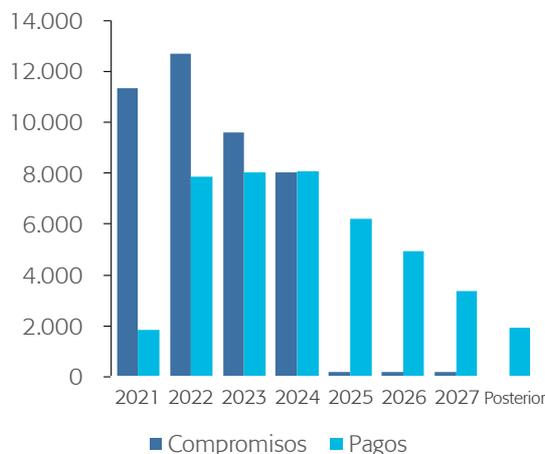
b - Préstamos de apoyo a la recuperación de los Estados miembros



c - Impulso al relanzamiento de la inversión privada



d - Aprendiendo las lecciones de la crisis



Fuente: Comisión Europea.

y la Resiliencia (250.000 millones) contempla un máximo del 4,7% de la renta nacional bruta de cada país, España podría llegar a solicitar hasta 58.600 millones por este concepto (cuadro 2). No obstante, y en relación con el tamaño de su economía, los países más beneficiados por el Plan Europeo de Recuperación serían Bulgaria, Croacia, Grecia, Letonia,

Rumanía, Eslovaquia, Lituania y Polonia, todos ellos con cifras muy superiores a España (Darvas, 2020).

El calendario de desembolsos incluido en los anexos de cada programa revela, por una parte, que la disponibilidad de fondos estará ligada al cumplimiento de una serie hitos y objetivos por los

Cuadro 2

Estimación de los recursos del Programa *Next Generation EU* que podrían asignarse a España

	<i>Miles de millones</i>	<i>Porcentaje sobre el total*</i>	<i>Porcentaje sobre el PIB, 2019</i>
Ayudas directas	80,9	18,9	6,5
Préstamos	58,6	23,4	4,7
Garantías	8,0	14,2	0,6
Total	147,5	20,1	11,8

Nota: *Excluyendo los fondos destinados a terceros países.

Fuente: Darvas (2020) y elaboración propia.

Estados, y por otra, que la aplicación de los fondos ha de interpretarse más como una política de oferta, sobre las bases de la transición verde, digital y la resiliencia, que como una política de estímulo de la demanda para acelerar la recuperación. De hecho, la propuesta del presidente del Consejo Europeo contempla que el 30% de los fondos se dirijan a proyectos relacionados con el cambio climático.

El Plan Europeo de Recuperación puede caracterizarse, por tanto, más como un marco financiero para las políticas de oferta (de reformas) de los países miembros, que como un impulso fiscal de emergencia a la recuperación económica, aunque resulta innegable el efecto multiplicador de la inversión pública sobre el PIB de cada país y del conjunto. Las simulaciones realizadas por la Comisión Europea (2020c) sobre el impacto macroeconómico de un plan de recuperación de 750.000 millones de euros, con un 93,5% de los recursos en forma de inversión pública, muestran un efecto de entre 2,8 y 4,2 puntos de PIB entre 2021 y 2024, para el grupo de países con elevado nivel de deuda, entre los que figura España junto como Italia, Portugal, Grecia y Chipre. El impacto depende de la capacidad de movilización de inversión privada y supone también que todos los recursos se invierten en los primeros cuatro años.

Programación, recomendaciones y criterios de evaluación de los programas

La disponibilidad de recursos, que se dilatará a lo largo de siete años, estará de un modo u otro sujeta

al cumplimiento de objetivos y a un estricto programa de reformas con hitos precisos sobre su implementación. La evaluación y aprobación de los programas, su monitorización y la liberación de los recursos financieros según se cumplan los objetivos serán competencia del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión.

El plan de recuperación elaborado por cada Estado miembro se integrará en su correspondiente programa nacional de reformas que, junto con la actualización del programa de estabilidad, se presentan anualmente. La Comisión y el Consejo formulan a continuación sus recomendaciones, que deben incorporarse a los planes nacionales para su presentación definitiva. Los documentos que acompañan al Plan Europeo ya anticipan que la evaluación de los programas nacionales tendrá en cuenta su adecuación a las prioridades identificadas a nivel europeo, especialmente en cuanto a la doble transición verde y digital, el impacto duradero de las medidas, su coherencia y la justificación de las cantidades solicitadas con arreglo a las reformas e inversiones planteadas.

En el marco de ese proceso, y con fecha 20 de mayo de 2020, se hizo público el documento de *Recomendación del Consejo para España relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020* (Comisión Europea, 2020d). El documento remite a su vez a otro publicado el 26 de febrero, *Informe sobre España 2020* (Comisión Europea, 2020e), dentro de la evaluación de los avances en las reformas estructurales, bajo el denominado *Semestre Europeo 2020* de coordinación de las políticas económicas de los países miembros. Es conveniente revisar los puntos principales de estos documentos por cuanto en ellos se encuentran parte de los

criterios que, en concepto de condicionalidad, serán tenidos en cuenta en el momento de analizar los programas presentados por España en el marco del Plan Europeo de Recuperación.

Así, por ejemplo, algunas de las líneas de actuación dentro del eje de Apoyo a la recuperación de los Estados miembros, donde se sitúa el mayor volumen de recursos del Plan (655.000 millones), ya vinculan las ayudas de la UE a las propuestas de reformas contempladas en el Semestre Europeo y a los objetivos de la doble transición ecológica y digital. En el momento de presentar en Bruselas el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2021 se debería estar en condiciones de incluir el programa de inversiones y reformas de España con los requerimientos y fórmulas de financiación correspondientes.

Tal como se señala en la Comunicación de la Comisión (2020a) COM(2020) 456 final, los tres principios políticos que deben inspirar la estrategia de reformas y de crecimiento a largo plazo son el Pacto Europeo Verde, la digitalización de la economía y una recuperación justa e inclusiva, a los que se añade el aumento de la resiliencia de la economía europea en sectores y ámbitos estratégicos. Dichos principios serán, a buen seguro, determinantes en la evaluación de los programas nacionales que aspiren a la financiación europea.

Recuperación y resiliencia

La *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas 2020* de España (Comisión Europea, 2020d) emitida el 20 de mayo delimita el ámbito de las actuaciones que deberían ser priorizadas en el acceso a los fondos de recuperación: por una parte, el adelanto de los proyectos de inversión pública y el estímulo de la inversión privada, como palancas de impulso de la demanda y, por otra, el apoyo a las empresas de los sectores más perjudicados por la crisis. No obstante, no se admite cualquier tipo de inversión. Esta debe tener una orientación estratégica, que los documentos de la Comisión apuntan de forma reiterada para el conjunto de Europa, pero que en el caso de España se

formula aún con mayor intensidad, por la distancia que le separa respecto al promedio europeo: ha de servir para fomentar la innovación y aumentar la productividad, teniendo como referencia la doble transición digital y ecológica.

La Comisión Europea (2020e) ha venido llamando la atención, en el marco del Semestre Europeo, sobre el escaso crecimiento de la productividad de la economía española durante los últimos años. Puestos a identificar algunas de las razones, se advierten las carencias en materia de innovación –por debajo de la media de la UE–, la lenta adopción de las tecnologías digitales por parte de las pymes, el escaso número de especialistas en tecnologías de la información y la comunicación, y la rémora que supone el amplio recurso a la contratación temporal, que además contribuye a la desigualdad y la pobreza laboral. De ahí que se insista en la necesidad de promover la adopción de las tecnologías digitales especialmente en las pymes y en las microempresas.

También son muy expresivas las observaciones que desde la UE se realizan a España sobre la gobernanza de la investigación y la innovación, insistiendo en la necesidad de aumentar la cooperación entre los centros de investigación y las empresas, incentivar la presencia de estudiantes en las áreas científicas y tecnológicas y aumentar el atractivo de la formación profesional; en suma, reorientar los recursos destinados a la investigación y mejorar la formación de capital humano, como palancas de impulso de la productividad.

Cohesión y REACT-EU

El enorme impacto de la pandemia de COVID-19 en España habría puesto de manifiesto, según la Comisión, las deficiencias de las infraestructuras sanitarias, la disparidad de recursos entre territorios, los problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la necesidad de mejorar la atención primaria y la telemedicina. Entre las líneas básicas del Plan Europeo de Recuperación, la inversión en el

sector sanitario ocupa un lugar prioritario, que deberá ser atendido por las autoridades españolas.

La cohesión territorial también forma parte de la agenda de observaciones elaborada por la Comisión Europea, que llama la atención sobre los retos existentes en esta materia al tiempo que propugna una coordinación reforzada entre administraciones. Ahí cabrían proyectos que reduzcan la brecha digital entre las zonas urbanas y rurales, mejorar las comunicaciones ferroviarias para el transporte de mercancías y garantizar la igualdad de oportunidades de los estudiantes del medio rural y de los hogares vulnerables. La educación aparece, así, como una apuesta importante que debería tener su sitio en los proyectos de inversión presentados en Europa.

En un sentido más amplio, promover un crecimiento inclusivo pasa por reducir las cifras de pobreza y exclusión social, reformar los programas de ayuda e inserción de los parados de larga duración, de los trabajadores temporales y de los autónomos, y reducir las disparidades entre comunidades autónomas en los programas de rentas mínimas.

Transición justa

La transición hacia una economía baja en carbono y la digitalización son los dos objetivos que, de forma reiterada, establecerán la jerarquía de los programas de reformas asociados al fondo de recuperación. De forma explícita, el Plan Europeo de Recuperación contempla recursos destinados a una transición justa y un régimen específico englobado en el programa InvestEU.

España es uno de los países con mayor exposición al cambio climático y la Comisión resalta la importancia de nuevas medidas que aceleren la transición, en todo lo que tiene que ver con la movilidad sostenible, la descarbonización de la energía y el aumento de la eficiencia energética en la edificación.

En esta línea son muy numerosas las recomendaciones que se lanzan desde la Unión Europea y que, en un contexto de aumento de la inversión pública y privada, podrían acelerar su ejecución

como mecanismo de impulso a la recuperación económica y de creación de empleo. Ahí encajarían las inversiones en infraestructuras energéticas, reducción del consumo de energía en edificios públicos y privados, transporte sostenible, desarrollo de las energías renovables, gestión del agua y de los residuos, economía circular, etc.

Conclusión

Los retos a los que se enfrenta la economía española por la crisis del COVID-19 son de tal envergadura que requieren poner en juego todo el potencial expansivo de la política monetaria y de la política fiscal, para reparar los daños económicos y sociales de la pandemia, recuperar una senda estable de crecimiento y afrontar las reformas necesarias en materia de digitalización y transición hacia una economía baja en carbono. En el ámbito monetario, el Banco Central Europeo ha ampliado por dos veces su programa de compra de activos y ha aprobado un conjunto de medidas excepcionales que proporcionan un alivio considerable a las emisiones de deuda de los países de la eurozona con peores registros en sus primas de riesgo. La política fiscal, sin embargo, sigue conservando su condición de política nacional, circunstancia que puede convertir la crisis sanitaria en un *shock* asimétrico que deteriore la posición de los países con menor capacidad para apoyar sus economías respectivas. Esto significa que solo con la financiación de los programas europeos podrá disponerse de los recursos necesarios para ayudar a los sectores productivos nacionales a realizar los ajustes necesarios, superar el efecto de la paralización económica y retomar el pulso de la actividad y la creación de empleo.

España podría recibir ayudas directas equivalentes al 6,5% del PIB de 2019, préstamos hasta el 4,7% del PIB y beneficiarse de los fondos del BEI para la financiación de inversiones privadas.

La Unión Europea ha respondido con mayor rapidez y contundencia que en crisis anteriores, probablemente por la fuerza destructiva de la pandemia,

por sus consecuencias sobre las pérdidas de vidas humanas y porque no hay precedentes en tiempo de paz de que la economía se haya tenido que paralizar para atender una emergencia sanitaria y ponerse después en marcha de forma coordinada. La propia Comisión ha reconocido que el Plan Europeo de Recuperación ha de interpretarse en términos de un bien público europeo, cuyos beneficios se extenderán a las economías de todos los países miembros, más allá de las cantidades que puedan destinarse a cada uno de ellos.

España podría recibir ayudas directas equivalentes al 6,5% del PIB de 2019, préstamos hasta el 4,7% del PIB y beneficiarse de los fondos del BEI para la financiación de inversiones privadas. Sin embargo, el Plan adolece de tres problemas que limitan seriamente su capacidad como instrumento de recuperación económica.

En primer lugar, su cuantía: un 5,4% del PIB de la UE-27 distribuido en más de cinco años no parece un estímulo suficiente para abordar una crisis de estas dimensiones. En segundo lugar, su calendario de ejecución, demasiado largo para hacer frente a las necesidades inmediatas de impulso a la demanda en los países más afectados por la pandemia. Y en tercer lugar, su orientación, más preocupada por reformas estructurales, que por asegurar la reactivación inmediata de la economía. Sería recomendable, por tanto, completar el Plan con otros programas de estímulo fiscal, de ejecución más inmediata y dirigidos a paliar los efectos sobre los sectores productivos y sociales más golpeados por la crisis.

La urgencia de la situación aconseja, por tanto, aprovechar al máximo las posibilidades que ya en 2020 brinda la Unión Europea a través del paquete de medidas aprobado en el mes de mayo: SURE, créditos MEDE y fondos BEI.

Mientras se discute en Europa el Plan de Recuperación, es el momento de prepararse, desde los distintos niveles de gobierno, para aprovechar con eficiencia todo el potencial del Plan y favorecer una senda de recuperación económica con un horizonte de sostenibilidad futura.

Referencias

- ANDERSON, J., BERGAMINI E., BREKELMANS, S., CAMERON, A., DARVAS, Z., DOMÍNGUEZ JIMÉNEZ, M. y MIDÕES, C. (2020). The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. *Bruegel Datasets*, 4 de junio. Disponible en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>
- BANCO DE ESPAÑA (2020). *Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2020-2022): contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de junio de 2020*. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/AnálisisEconomico/AnálisisEconomico/ProyeccionesMacroeconomicas/ficheros/be08062020-proy.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2020a). El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa. COM(2020) 442 final, 27 de mayo. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- (2020b). El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación. COM(2020) 456 final, 27 de mayo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>
- (2020c). Identifying Europe's recovery needs. SWD(2020) 98 final, 27 de mayo. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf
- (2020d). Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. COM(2020) 509 final, 20 de mayo. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf
- (2020e). *Informe sobre España 2020*. Documento de trabajo de la Comisión, Semestre Europeo 2020, SWD(2020) 508 final, 26 de febrero. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-spain_es.pdf
- DARVAS, Z. (2020). The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution. *Bruegel Blog*, 17 de junio. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2020/06/the-eus-recovery-fund-proposals-crisis-relief-with-massive-redistribution/>

- FMI (2020). *La reapertura tras el Gran Confinamiento: recuperación desigual e incierta, junio*. Disponible en: <https://blog-dialogofondo.imf.org/?p=13649>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020). *Actualización del Programa de Estabilidad 2020. Reino de España*. Disponible en: https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/enlaces/destacados/20200430_PROGRAMA_ESTABILIDAD.pdf
- MEDE (2020a). *Assessment of public debt sustainability and COVID-related financing needs of euro area Member States*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf
- (2020b). *Out of the box: a new ESM for a new crisis, junio*. Disponible en: <https://www.esm.europa.eu/blog/out-box-new-esm-new-crisis>
- OCDE (2020). *Economic Outlook*, 107, preliminary versión, junio. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/Od1d1e2e-en.pdf?expires=1592811782&id=id&accname=guest&checksum=C30C32A1CFAB0388F2C8C1146B3EF9F0>
- TORRES, R. y FERNÁNDEZ, M. J. (2020). El Gran Confinamiento de la economía española. *Cuadernos de Información Económica*, 276, pp. 1-11. Disponible en: http://www.funcas.es/publicaciones_new/publicaciones.aspx

Anexo

Cuadro A1

Apoyo a la recuperación de los Estados miembros

	<i>Facilidad para la Recuperación y Resiliencia</i>	<i>Iniciativa REACT-EU</i>	<i>Política de Cohesión para la recuperación</i>	<i>Apoyo a una Transición Justa</i>
Objetivo general	Apoyo a las inversiones y reformas identificadas a través del Semestre Europeo para aumentar la resiliencia social y económica y apoyar la transición verde y digital	Apoyo a los programas de cohesión para ganar inmediatez (fase de reparación). Ayuda a cerrar la brecha entre las primeras medidas de respuesta y la recuperación a largo plazo	Asegurar una recuperación equilibrada de todos los estados en el largo plazo, evitando asimetrías y divergencias entre ellos	Compensar a las regiones y a los sectores que puedan verse perjudicados en la transición hacia una economía con neutralidad climática, eficiente y circular
Actuaciones previstas	Áreas sociales, empleo, habilidades, educación, investigación, salud, administración pública y sector financiero	Inversiones para reparar mercados de trabajo incluyendo subsidios a la contratación, empleo juvenil, apoyo a los sistemas sanitarios y provisión de capital circulante a pymes. Dirigido a todos los sectores, incluidos turismo y cultura	Programas de cohesión de refuerzo a la recuperación, por ejemplo resiliencia de los sistemas de salud, sectores como turismo y cultura, apoyo a pymes, empleo juvenil, educación y habilidades, y combatir la pobreza infantil	Apoyar la re-qualificación de trabajadores, ayudar a las pymes a reconvertirse, invertir en transición a energías limpias y en la economía circular Apoyar a las explotaciones agrarias para implementar el Programa Verde Europeo, nuevos objetivos de biodiversidad
Programas con los que se conecta	Semestre Europeo	Fondos de cohesión; Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus; Fondo Europeo de Ayuda a los Más Necesitados	Fondo Social Europeo Plus; Programas de Cohesión	Fondo de Transición Justa; Fondo Agrícola Europeo para el desarrollo Rural; Estrategias De la Granja a la Mesa
Decisión y gestión	Los Estados presentan planes como parte de sus programas nacionales de reforma. Los recursos serán liberados por tramos, según la evaluación de resultados conseguidos en relación a objetivos	Los fondos se asignarán atendiendo a la severidad del impacto económico y social de la crisis, incluyendo el desempleo juvenil. La Comisión colaborará estrechamente con los estados miembros en la gestión	La Comisión actualizará las actuaciones de los planes de cohesión; regiones menos favorecidas. La Comisión proporciona ayuda técnica a los estados para coordinar con REACT-EU	Nueva facilidad de préstamo al sector público para el tercer pilar del Fondo de Transición Justa. Financiación a través del Banco Europeo de Inversiones
Dotación económica	<i>Ayudas directas:</i> 310.000 millones <i>Préstamos:</i> 250.000 millones <i>Total:</i> 560.000 millones	<i>2020:</i> 5.000 millones <i>2021-2022:</i> 50.000 millones <i>Total:</i> 55.000 millones	Hasta 10.000 millones como ampliación de los fondos cohesión. Cuotas para desempleo juvenil y pobreza infantil	<i>Transición Justa:</i> 30.000 millones adicionales <i>Fondo Agrícola:</i> 15.000 millones adicionales <i>En total:</i> Movilizar inversiones hasta 150.000 millones

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Europea (2020a, 2020b).

Cuadro A2

Impulso al relanzamiento de la economía y ayuda a la movilización de la inversión privada

	<i>Instrumento de Apoyo a la Solvencia</i>	<i>Facilidad de Inversión Estratégica</i>	<i>Programa InvestEU Reforzado</i>
Objetivo general	Apoyo financiero urgente a los sectores y países más afectados por la pandemia, con problemas de solvencia, y donde los estados tienen menos capacidad para dar ayudas públicas, manteniendo así la igualdad de condiciones en el mercado único	Aumentar la fortaleza y resiliencia de las principales cadenas de valor así como la autonomía de la UE en sectores estratégicos	Apoyo a la inversión privada en las cuatro líneas del Programa InvestEU: infraestructuras de sostenibilidad, digitalización, pymes, e inversión social y cualificación
Actuaciones previstas	Financiación a través del Grupo BEI destinada a empresas viables pero muy afectadas por problemas de liquidez y solvencia.	Financiación de proyectos en sectores estratégicos para la economía europea	Financiación de proyectos privados y públicos
Programas con los que se conecta	Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas; Nuevo marco temporal de ayudas de estado	Se trata de una línea adicional en el Programa InvestEU	Programa InvestEU. Complementa los apoyos de urgencia del Instrumento de Apoyo a la Solvencia y de la Iniciativa ReactEU
Decisión y gestión	Criterios de evaluación y selección de proyectos aprobados por el BEI, en empresas de los sectores más afectados por la crisis	Criterios de evaluación similares a los proyectos de InvestEU, vinculados a sectores estratégicos	Criterios de evaluación del Programa InvestEU
Dotación económica	2020: 5.500 millones Next Generation: 26.000 millones En total: Movilizar inversiones de apoyo a la solvencia hasta 300.000 millones	15.000 millones En total: Movilizar inversiones hasta 150.000 millones	15.300 millones En total: Movilizar inversiones hasta 240.000 millones

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Europea (2020a, 2020b)

Cuadro A3

Aprendiendo las lecciones de la crisis

	<i>Cuarto Programa de Salud de la UE</i>	<i>Mecanismo de Protección Civil (rescEU) reforzado</i>	<i>Refuerzo de programas en investigación, innovación y acción exterior</i>
Objetivo general	Reforzar las capacidades de los estados miembros para reaccionar ante futuras crisis sanitarias	Aumentar la capacidad y flexibilidad para actuaciones en materias conjuntas a nivel de la UE ante emergencias y desastres	Apoyo a investigación en salud y en la relacionada con el cambio climático Cooperación exterior para el desarrollo sostenible Acciones humanitarias
Actuaciones previstas	Ayudas para infraestructuras sanitarias críticas, laboratorios, gestión de brotes, tratamientos, equipamiento sanitario. Prevención y promoción de la salud, formación, transformación digital	Inversiones en infraestructura para respuestas de emergencia, capacidad de transporte y equipos de apoyo	Acciones de apoyo a terceros países en la lucha contra la pandemia, en colaboración con organismos internacionales Apoyo a pymes, energías renovables y sistemas sanitarios Ayuda humanitaria a los países más necesitados
Programas con los que se conecta	Programas de Salud de la UE Mecanismo de almacenamiento y distribución de existencias sanitarias (rescEU)	Cuarto Programa de Salud de la UE	Programa Horizon Europe para acciones de investigación e innovación Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
Decisión y gestión	Acciones conjuntas de la UE con los estados miembros	Centralizada	Centralizada
Dotación económica	7.700 millones adicionales a los previstos en el Marco Financiero Plurianual (1.670), hasta completar 9.370 millones	2.000 millones adicionales a los previstos en el Marco Financiero Plurianual (1.106), hasta completar 3.106 millones	<i>Horizon Europe:</i> 13.500 millones adicionales <i>Cooperación exterior:</i> 10.500 millones adicionales <i>Ayuda humanitaria:</i> 5.000 millones adicionales

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Europea (2020a, 2020b)