

# EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA DE ESPAÑA

Carlos MARTINEZ MONGAY

*ECOMOD*

María Dolores GADEA RIVAS

Vanessa AZÓN

*Universidad de Zaragoza*

Beatriz BARRADO

*Universidad de León*

EL COVID-19 desencadenó una crisis económica sin precedentes y esta vez la reacción de la Unión Europea (UE) ha sido rápida y efectiva. Dada la magnitud del reto, el 21 de julio de 2020 el Consejo adoptó el llamado *Next Generation EU (NGEU)*, un ambicioso programa de recuperación económica, dotado con 750.000 millones de euros, que se financia mediante deuda mutua a muy largo plazo emitida por la Unión Europea directamente en los mercados financieros.

La parte del león del *NGEU* se asigna a la llamada facilidad para recuperación y la resiliencia (*RRF*, en sus siglas en inglés) con un montante de 672,5 mil millones, de los que 321,5 consisten en transferencias y 360 en préstamo. Para poder recibir las transferencias y los préstamos, los Estados miembros deben presentar los llamados planes de recuperación y resiliencia (PRR). Los planes incluyen proyectos de inversión a financiar por la *RRF* acompañados de reformas estructurales, así como de medidas para incentivar la inversión pública en seis áreas (1) transición verde; (2) transformación digital; (3) crecimiento inteligente (smart), sostenible e inclusivo, incluyendo, entre otros, cohesión económica, productividad, I+D+i, y pymes; (4) cohesión económica y social; (5) salud y resiliencia económica y social; y, (6) políticas para la infancia y la juventud, incluyendo educación.

España solicitó 69,5 mil millones de euros en transferencias, el máximo al que podía optar, y ha renunciado, por el momento, a solicitar préstamos. Este volumen de transferencias será aumentado en algo más de un 10 por 100. España es el Estado miembro que más transferencias va a recibir, debido a que fue el más afectado por el *shock* y que registra una recuperación más lenta. La aparición de nuevos brotes y variantes del virus, los cuellos de botella, la ruptura en la cadena de suministros y el resurgimiento de la inflación frenaron el ritmo de la recuperación en 2021 en España, debido a su mayor vulnerabilidad sectorial y energética y la alejaron de la eurozona en el ritmo de recuperación del nivel prepandemia. Además, con la pandemia aparentemente controlada, las principales medidas adoptadas en 2020, tales como los ERTE y las ayudas directas a empresas, fueron retirándose gradualmente a lo largo de 2020-2021.

Este artículo analiza hasta qué punto el PRR aborda los retos a corto y largo plazo de la economía española, que ya existían antes del COVID-19 y que la crisis no ha hecho sino amplificar. Se discute el grado en que el PRR contribuye a la recuperación y al crecimiento potencial en España.

El plan también contempla la puesta en marcha de un conjunto de reformas para lograr un mercado de trabajo más dinámico, resiliente e inclusivo, y hacer frente a los problemas que lo aquejan desde hace décadas, especialmente la temporalidad, el elevado desempleo estructural y el aumento de la inversión en capital humano. El endurecimiento de la contratación temporal parece estar teniendo un efecto positivo

en su reducción, de acuerdo con las cifras de los primeros meses de 2022, pero el énfasis en el papel de la formación profesional parece insuficiente.

El PRR incorpora medidas cualitativas para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos mediante una combinación de inversiones y reformas, pero, dado el elevado déficit estructural, se echa en falta un plan de consolidación fiscal creíble. Aunque el plan reconoce la necesidad de reformar el sistema de pensiones para asegurar su sostenibilidad, las reformas son solo graduales. Además, la indiciación de las pensiones pone en riesgo la sostenibilidad del sistema en un contexto de alta y persistente inflación.

Los efectos del plan español tanto a corto como a largo plazo dependen de una serie de riesgos de implementación. Entre estos, el colegislador europeo ha establecido los principios de adicionalidad respecto de otros fondos comunitarios, de riesgo medioambiental y la prohibición de financiar gastos recurrentes. Además, diversas simulaciones de impacto permiten identificar una serie de riesgos de implementación que podrían reducir el efecto de los PRR sobre el crecimiento potencial de los Estados miembros. Especial mención merece la consideración del principio de adicionalidad en sentido amplio, es decir, hasta qué punto el PRR financia programas que no se hubieran implementado si el *NGEU* no se hubiera adoptado. El impacto económico es más elevado cuanto más adicionales sean sus inversiones. Los datos presentados en este trabajo sugieren que el grado de adicionalidad del PRR español podría ser limitado. Las proyecciones de inversión pública indican que el PRR podría incluir proyectos que se iban a ejecutar en cualquier caso o que sustituyen a otros existentes. Esto no sería necesariamente negativo si con ello se hubiera limitado la dinámica de la deuda sin poner en peligro la recuperación.

El ritmo de ejecución de los diferentes proyectos es determinante del impacto económico, pero difícil de evaluar en este momento dada la complejidad del proceso. Una rápida y efectiva ejecución de los fondos *NGEU* impulsaría la recuperación.

Por último, cabe preguntarse si el diseño uniforme del *NGEU* deja margen para que Estado miembro aborde sus vulnerabilidades específicas. La composición y ejecución de las inversiones será determinante para ejercer un efecto de arrastre sobre el conjunto de la economía, pero las reformas son un elemento fundamental para garantizar un empujón al crecimiento potencial. La agenda de reformas de la economía española es bien conocida: mercado de trabajo, sector público, sistema de pensiones, fomento de la productividad entre otras. La pregunta es si el PRR ha generado suficientes incentivos para superar los obstáculos para llevar a cabo dichas reformas con suficiente ambición. Diversas simulaciones apuntan a un aumento del PIB en 2024 en un rango del 2 al 3 por 100 para 2024 como consecuencia del PRR. Estas cifras están sujetas a dos tipos de incertidumbres. En primer lugar, las derivadas y ya mencionadas de la propia implementación del plan y, en segundo lugar, las que provienen del escenario macroeconómico de los próximos años a las que habría que sumar un más que probable endurecimiento de las condiciones monetarias y de las reglas fiscales