



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP

Vol. 15_núm. 2_2020 | pp. 441-476

Santiago de Compostela, 2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4616>

© Santiago Calvo López

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270

Recibido: 29/10/2020 | Aceptado: 21/12/2020

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Impacto do programa *Next Generation EU* en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico

Impacto del programa *Next Generation EU* en España: condicionalidad, retos y oportunidades de un acuerdo histórico

Impact of the Next Generation EU program in Spain: conditionality, challenges and opportunities of a historic agreement

SANTIAGO CALVO LÓPEZ

Doctorando de Economía Aplicada

Universidad de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0002-8654-4695>

santiagocalvo.lopez@usc.es

Resumo: A COVID-19 causou unha crise sen precedentes na Unión Europea, sendo España un dos países máis afectados. Para facer fronte á crise económica derivada da pandemia, o pasado mes de maio a Comisión Europea propuxo a creación do programa *Next Generation EU*, o cal distribuirá 750.000 millóns de euros entre os Estados membros. Estímase que España podería captar cerca de 150.000 millóns de euros, dos cales 74.200 serían fondos non reembolsables. Neste traballo preténdese explicar o funcionamento dos fondos europeos, a condicionalidade para o seu desbloqueo e os retos, incertezas e oportunidades que supoñen para España, os cales poderían incrementar o PIB entre 1,2 e 1,4 puntos porcentuais de forma indirecta.

Palabras clave: COVID-19, Unión Europea, *Next Generation EU*, reformas estruturais, recuperación e resiliencia.

Resumen: La COVID-19 ha causado una crisis sin precedentes en la Unión Europea, siendo España uno de los países más afectados. Para hacer frente a la crisis económica derivada de la pandemia, el pasado mes de mayo la Comisión Europea propuso la creación del pro-



grama *Next Generation EU*, el cual distribuirá 750.000 millones de euros entre los Estados miembros. Se estima que España podría captar cerca de 150.000 millones de euros, de los cuales 74.200 serían fondos no reembolsables. En el presente trabajo se pretende explicar el funcionamiento de los fondos europeos, la condicionalidad para su desbloqueo y los retos, incertidumbres y oportunidades que suponen para España, los cuales podrían incrementar el PIB entre 1,2 y 1,4 puntos porcentuales de forma indirecta.

Palabras clave: COVID-19, Unión Europea, *Next Generation EU*, reformas estructurales, recuperación y resiliencia.

Abstract: COVID-19 has caused an unprecedented crisis in the European Union, with Spain being one of the countries most affected. To address the economic crisis resulting from the pandemic, last May the European Commission proposed the creation of the Next Generation EU program, which will distribute 750,000 million euros among the Member States. It is estimated that Spain could receive close to 150,000 million euros, of which 74,200 million euros would be non-refundable funds. This paper aims to explain the operation of the European funds, the conditionality for their release and the challenges, uncertainties and opportunities they represent for Spain, which could increase the GDP by between 1.2 and 1.4 percentage points indirectly.

Key words: COVID-19, European Union, Next Generation EU, structural reforms, recovery and resilience.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Descripción del programa Next Generation EU. 3 La condicionalidad para el desbloqueo de recursos para financiar los planes de recuperación y resiliencia. 4 Distribución de los fondos Next Generation EU. 5 Oportunidades, retos y posible impacto económico. 6 Conclusiones. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Desde que las autoridades chinas comunicaran la existencia de 27 casos de una neumonía de origen desconocido el 31 de diciembre de 2019, en el mundo se han contagiado más de 43,5 millones de personas y la cifra de fallecidos supera el millón a causa de la COVID-19 (27 de octubre de 2020). En España, desde que se registró el primer caso el 31 de enero de 2020, se han notificado 1.098.320 casos positivos y el número de decesos supera los 35.000 (22 de septiembre de 2020).

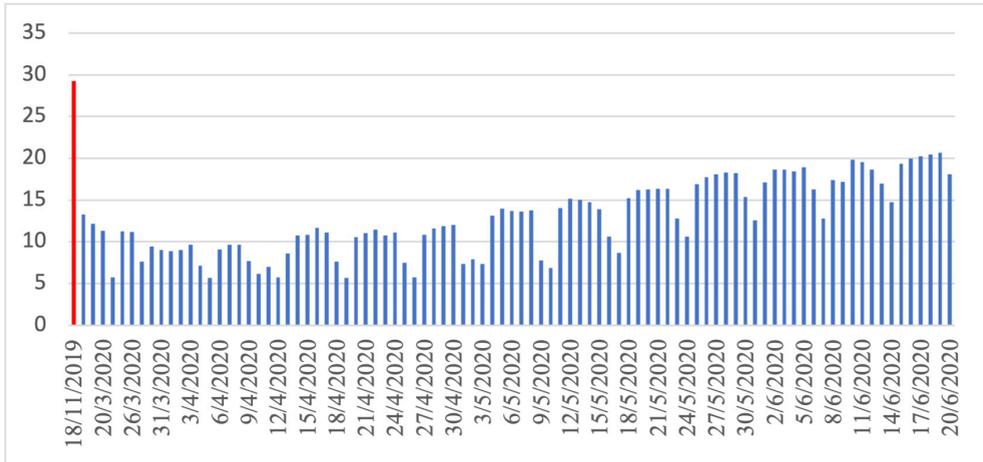
Unido a la crisis sanitaria, el impacto económico ha sido considerable. El motivo de la crisis económica derivada del nuevo coronavirus se debe a la necesidad de implementar medidas de contención y mitigación para “aplanar la curva” de contagios de tal modo que se alivie la presión hospitalaria.

El *Real decreto 463/2020, de 14 de marzo*, supuso la instauración del estado de alarma, estableciendo una única autoridad competente que recayó en los ministros de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y en el de Sanidad. Asimismo, en su artículo 7 se restringía la libertad de circulación de las personas, limitándola a la realización de actividades justificadas, como la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, el desplazamiento al lugar de trabajo y el retorno al lugar de residencia habitual o la asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

De este modo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en una semana media normal el porcentaje de personas que salían de su área de movilidad de residencia

era del 29,3%¹, mientras que en los primeros días del estado de alarma este porcentaje descendió hasta el 13,28%. El último día de semana en el que estuvo vigente el estado de alarma (19 de junio de 2020), la movilidad todavía era un 29,4% inferior.

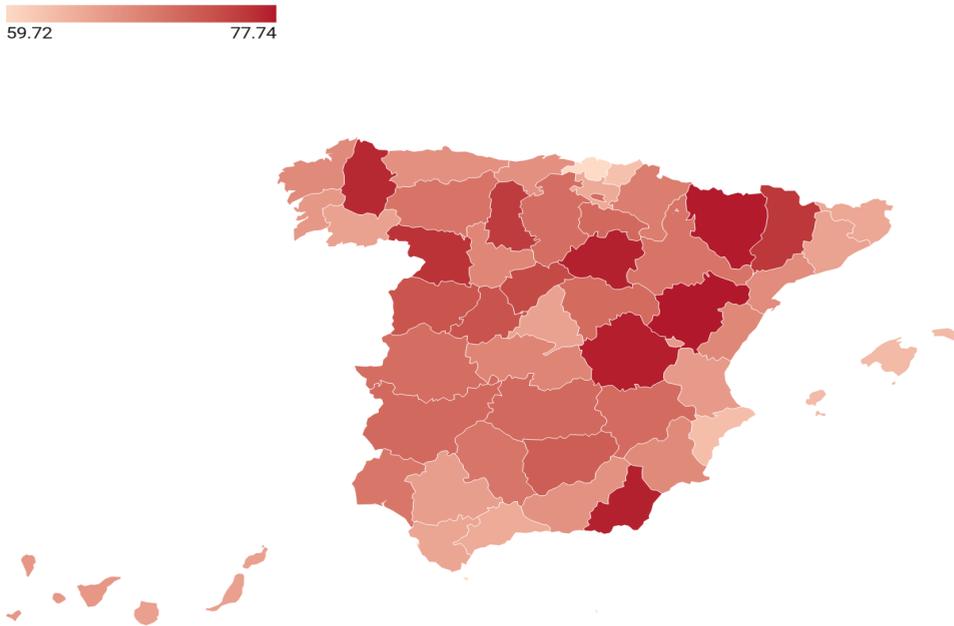
Gráfico 1. Evolución de la movilidad de las personas durante el estado de alarma, en %



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Adicionalmente, el *Real decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo*, reforzó las medidas contenidas en la declaración del estado de alarma al paralizar toda aquella actividad económica considerada como no esencial entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020. Según han estimado Gutiérrez y Moral-Benito², los cierres sectoriales condujeron a una minoración de la tasa de variación de la afiliación a la Seguridad Social; más concretamente, por cada punto porcentual de mayor peso de las actividades no esenciales, el crecimiento del empleo fue 2,1 décimas inferior.

Figura 1. Porcentaje de empresas consideradas como esenciales según el Real decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, en % del total



Fuente: elaboración propia a partir del INE.

Nota: Los datos relativos al porcentaje de empresas consideradas como esenciales se obtienen a través del Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2019, identificando las clases de empresas según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE, 2009) incluidas en el anexo del Real decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo.

Debido a estas medidas, la actividad económica se ha visto notablemente perjudicada. Hasta 3,3 millones de trabajadores se han visto afectados por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), de los cuales, a mediados de septiembre, ya se habrían reactivado el 78 %, según estadísticas de la Seguridad Social. La evolución de la afiliación a la Seguridad Social también ha sufrido las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria, con una minoración de alrededor de 800.000 afiliaciones entre febrero y junio. De este modo, se espera un crecimiento del producto interior bruto (PIB) negativo de acuerdo con las estimaciones de las principales instituciones internacionales y nacionales. El efecto de la pandemia es notable, puesto que, como se puede apreciar en la tabla siguiente, todas las instituciones esperaban un crecimiento positivo que se situaría entre el 1,5 % y el 1,8 %.

Tabla 1. Previsiones de la tasa de crecimiento del PIB para España en 2020

Institución	Proyección de crecimiento (%)	Comparación proyección antes de la pandemia (%)
OCDE	-11,1 / -14,4*	1,6
FMI	-12,8	1,6
Comisión Europea	-10,9	1,6
Gobierno de España	-11,2	1,6
AIReF	-12,1 / -11,8 / -11,6**	1,8
Banco de España	-10,5 / -12,6***	1,7
FUNCAS	-13,0	1,5

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

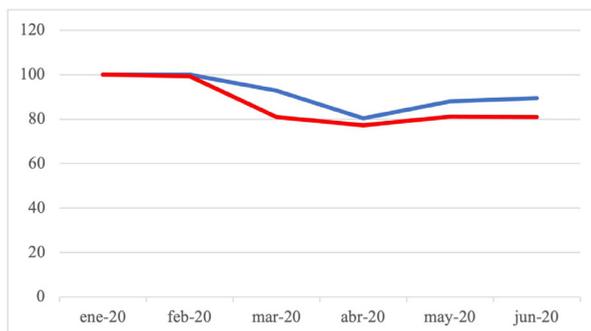
* La previsión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) contempla dos posibles escenarios: uno en el que no se produce una segunda ola de contagios y uno en el que sí se contempla un segundo brote a finales de año.

** La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) prevé tres escenarios para el cuarto trimestre del año 2020, según la gravedad de la crisis sanitaria y su impacto económico. En el momento en el que se escribe este artículo todavía no han sido publicadas las definiciones e hipótesis asumidas para cada uno de los escenarios.

*** El Banco de España no considera la posibilidad de un nuevo confinamiento, pero sí la existencia de limitaciones más o menos severas que pueden afectar en mayor intensidad a la actividad económica.

Para reflejar el efecto del coronavirus sobre la actividad económica, puede observarse cómo han evolucionado los indicadores sintéticos de actividad y de consumo desde enero de 2020. En los dos primeros meses del año la evolución ha sido estable, pero a partir del mes de marzo y, en especial, durante el mes de abril, se contrae la actividad y el consumo en un 20%, manteniéndose por debajo de los niveles previos a la crisis hasta el mes de junio de 2020.

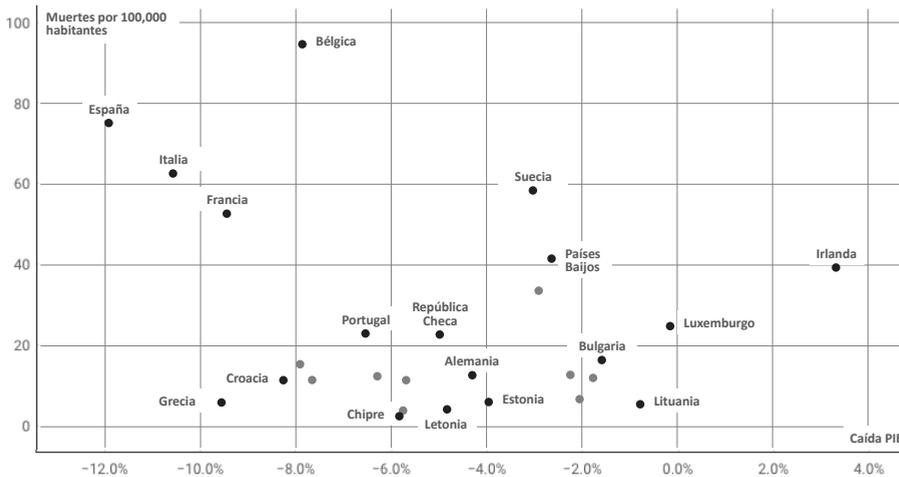
Gráfico 2. Evolución de los indicadores sintéticos de actividad (en azul) y de consumo privado (en rojo), enero 2020 = 100



Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

El contexto de retroceso económico es extensible a otras economías europeas, como se puede observar en el gráfico siguiente, si bien España es el país más afectado de la Unión Europea en cuanto a caída del PIB y, en el momento en el que se escribe este artículo (27 de octubre), en número de muertes por cada 100.000 habitantes solo es superada por Bélgica.

Gráfico 3. Tasa de crecimiento interanual de los dos primeros trimestres del año 2020 del PIB en precios corrientes con ajuste de estacionalidad y calendario y fallecidos por 100.000 habitantes en la Unión Europea



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat y Johns Hopkins.
Nota: Para Eslovaquia solo se realiza el ajuste por estacionalidad.

Por este motivo, desde diversas instituciones se han aprobado planes de recuperación económica. Uno de los más importante ha sido el acordado el pasado 21 de julio por los líderes de la Unión Europea por el cual, además de fijar el marco financiero plurianual 2021-2027, se creaba un instrumento denominado como *Next Generation EU* (en adelante, NGEU), que canalizará las inversiones necesarias de cara a dar respuesta a la crisis causada por el coronavirus durante el período 2021-2023.

El programa NGEU supone para España una importante inyección de recursos y una oportunidad para la transformación de la economía española. El presente trabajo pretende hacer una descripción de los fondos integrantes de este instrumento, estimar su distribución entre los Estados miembros, identificar las principales oportunidades, incertidumbres y retos, y hacer un cálculo del posible impacto económico para la economía española.

La organización del papel es como sigue. En el apartado 2 se realiza una explicación del programa NGEU y de los fondos que lo componen. En el apartado 3 se indica la

condicionalidad para el desbloqueo de recursos. Una estimación de la distribución de los fondos es mostrada en el apartado 4. En el apartado 5 se presentan las principales amenazas y oportunidades de los fondos NGEU, así como su posible impacto económico. El apartado 6 concluye.

2 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA NEXT GENERATION EU

El programa NGEU fue diseñado por la Comisión Europea³ a petición de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros con el fin de lograr la “convergencia, resiliencia y transformación en la Unión Europea” a raíz de las consecuencias socioeconómicas derivadas de la pandemia causada por la COVID-19⁴.

El sustento legal del NGEU está basado en el tercer párrafo del artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), según el cual es posible lograr los objetivos de cohesión más allá de los fondos enumerados en el párrafo primero del citado artículo, siempre y cuando el Parlamento Europeo y el Consejo adopten estas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Destaca la forma de financiación y obtención de los recursos necesarios que posteriormente se transformarán en inversiones. Según se establece en el punto A3 del EUCO 10/20, el Consejo Europeo autoriza a la Comisión para contraer “empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión”, o lo que es lo mismo, la Comisión Europea acudirá a los mercados financieros y de capitales en nombre de la Unión Europea para captar los fondos necesarios para dotar de recursos los distintos programas englobados dentro de los distintos planes de inversión que se vayan a enmarcar dentro del NGEU.

Esto supone algo excepcional, ya que la interpretación mantenida históricamente del artículo 310 del TFUE ha sido la de no equilibrar el presupuesto de ingresos y gastos mediante la emisión de deuda, aunque su prohibición no es explícita. De hecho, la excepcionalidad del momento permite realizar una lectura mucho más flexible del TFUE; en concreto, de su artículo 311, cuando se indica que “la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”.

De este modo, se fijan límites cuantitativos y temporales, en tanto en cuanto las circunstancias que justifican la citada operación de empréstito se circunscriben de manera exclusiva a un momento particular del tiempo. Así, el importe máximo que es posible obtener a través de esta fuente será de 750.000 millones de euros. El límite temporal del endeudamiento neto será el ejercicio 2026, mientras que el reembolso tendrá una programación “constante y previsible” que deberá finalizar el 31 de diciembre de 2058. La distribución de los 750.000 millones de euros se dividirá en, por un lado, 360.000 millones de euros para la concesión de préstamos, y, por otro lado, 390.000 millones de euros para la concesión de transferencias a fondo perdido.

Dentro del marco NGEU se incluyen distintos programas que giran en torno a tres pilares: (i) ayudar a los Estados miembros a recuperarse; (ii) relanzar la economía y apoyar

la inversión privada; y (iii) aprender de la experiencia de la crisis. En la tabla siguiente se recogen los recursos asignados a cada programa tanto por la propuesta de la Comisión como lo acordado finalmente por el Consejo.

Tabla 2. Programas incluidos en el marco *Next Generation EU*

Programa	Propuesta Comisión * (millones de euros)		Acuerdo Consejo (millones de euros)	
	Transferencias	Préstamos	Transferencias	Préstamos
Tipo de ayuda				
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	310.000	250.000	312.500	360.000
REACT-EU	50.000		47.500	
Horizonte Europa	13.500		5.000	
InvestEU	30.300		5.600	
Desarrollo Rural	15.000		7.500	
Fondo de Transición Justa	30.000		10.000	
RescEU	2.000		1.900	
Total	450.800	250.000	390.000	360.000

Fuente: Consejo Europeo.

* En la propuesta de la Comisión se dotaban recursos a programas por valor de 49.200 millones de euros que en el acuerdo final adoptado por el Consejo quedan sin financiación, como es el caso del Instrumento de Apoyo a la Solvencia, el EU4health, y dos programas destinados a la ayuda humanitaria de cooperación internacional en países no miembros.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el más importante de todos ellos, suponiendo un apoyo financiero para la inversión orientada a la transformación ecológica y digital de los Estados miembros. El 46,47% de los 672.500 millones de euros tendrán forma de subvenciones, de los cuales el 70% se comprometerá en los ejercicios 2021 y 2022, mientras que el restante 30% será asignado a lo largo del año 2023. Se crea una fórmula para la determinación de su reparto, la cual tendrá en cuenta la población de 2019, la inversa del PIB per cápita del año 2019 y la tasa media de desempleo del período 2015-2019 comparada con la media de la Unión Europea, siendo sustituida esta última en 2023 por la pérdida real del PIB producida en 2020 y la acumulada en el período 2020-2021.

Para evitar la excesiva concentración de recursos, los indicadores establecidos para su asignación estarán limitados de la siguiente manera:

- La inversa del PIB per cápita tendrá como límite el 150% de la media de la Unión Europea.
- La desviación de la tasa de desempleo con respecto a la media de la Unión Europea estará limitada al 150%.
- Se establece un límite inferior para la desviación de la tasa de desempleo con respecto al promedio de la UE para favorecer a los mercados laborales más estables de los Estados miembros más ricos, siendo este del 75%.

El volumen máximo de los préstamos será del 6,8% de la Renta Nacional Bruta para cada Estado miembro, siendo un complemento de las ayudas no reembolsables, por lo que la cantidad total de los empréstitos no podrá ser superior a los recursos finalmente asignados a los planes de recuperación y resiliencia para cada Estado miembro menos las transferencias recibidas.

Para desbloquear los fondos, los Estados miembros deberán presentar planes de recuperación y resiliencia. Estos deberán ser evaluados por la Comisión, atendiendo al grado de coherencia entre estos y las recomendaciones específicas para cada país, así como el “potencial de crecimiento, creación de empleo y resiliencia económica y social”. Se fija una prefinanciación de un máximo del 10%, y los pagos se realizarán en forma de cuotas, a medida que se cumplan los objetivos de las inversiones, lo cual será dictaminado por el Comité Económico y Financiero.

En el artículo 16, párrafo 3, de la propuesta remitida por la Comisión se especifican los criterios que serán evaluados para aceptar los planes de inversión de los Estados miembros:

1. Abordarán las recomendaciones realizadas dentro del contexto del Semestre Europeo.
2. Contribuirán a los procesos de transición ecológica y digital.
3. Tendrán un impacto duradero.
4. Ayudarán a reforzar el potencial de crecimiento, de creación de empleo y la resiliencia económica y social, mitigando el impacto social y económico de la crisis. Todo ello debe considerar la mejora de la cohesión territorial, social y económica.
5. Deberán ser razonables, plausibles y proporcionales al impacto esperado sobre la economía y el empleo.
6. Incluirán medidas para la implementación de proyectos de reformas y de inversión pública que representen acciones coherentes.
7. Asegurarán una implementación efectiva, con un calendario previsto, unas metas y objetivos y unos indicadores para medir su cumplimiento.

Asimismo, será posible la cancelación de la ayuda si no se cumplen los objetivos marcados para los proyectos de destino de las inversiones. Para evaluar el grado de cumplimiento de las metas fijadas, la Comisión monitorizará los resultados específicos esperados de cada plan, al mismo tiempo que los Estados miembros deberán remitir informes trimestrales sobre el avance en la consecución de los fines acordados sobre las bases del Semestre Europeo. La fecha límite de conclusión de los pagos en función de los objetivos logrados será el año 2026.

Con respecto a la monitorización particular de los proyectos, juntamente con la solicitud de fondos, los Estados miembros deberán reportar los progresos en la consecución de las metas definidas, al menos de manera bianual. De forma global, los países tendrán que informar de la evolución anual de los planes de recuperación y resiliencia. Algunos de los indicadores clave para tener en cuenta serían los mostrados en la tabla siguiente:

Tabla 3. Indicadores para la monitorización anual de los planes de recuperación y resiliencia

Objetivo	Indicador
Recuperación	Inversión pública como porcentaje de PIB comparado con el promedio 2017-2019
Resiliencia	Número de reformas relacionadas con las recomendaciones específicas para el Estado miembro que han progresado de manera sustancial
	Número de objetivos y metas logrados por las reformas implementadas
Transición ecológica	Número de construcciones renovadas asociadas a planes de reducción de consumo de energía, por tipo de construcción
	Incremento de la capacidad de energía renovable
	Número de puntos de carga habilitados
Transición digital	Número de personas beneficiarias de actividades de formación en habilidades digital
	Porcentaje de hogares conectados a través de red fija de muy alta capacidad o 5G

Fuente: Comisión Europea.

Los controles *ex post* implican la revisión del logro de objetivos por parte de la Comisión. Es destacable el hecho de que es posible que los Estados miembros deberán devolver parte de los recursos percibidos si son detectadas irregularidades y fraude en el uso de estos. La forma de devolución puede ser o bien a través de la recuperación directa por parte del Estado miembro de las inversiones a través de sus beneficiarios directos; o bien, si la primera opción no es posible, a través de la devolución temprana de la parte correspondiente a los préstamos reembolsables.

El resto de los programas pueden funcionar como complemento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por ejemplo, Horizonte Europa e InvestEU podrían ser una forma de canalizar financiación privada hacia proyectos incluidos en los planes de recuperación y resiliencia. Programas que tienen como destino administraciones públicas también pueden adicionar recursos a estos planes, si bien es necesario auditar y supervisar los desembolsos realizados de tal modo que un mismo gasto no reciba una doble financiación; en esencia, esto requiere definir diferentes objetivos y metas evaluables para cada programa. La Comisión solo ha publicado la metodología para la asignación de fondos para el REACT-EU, para el Fondo de Transición Justa y para las ayudas al desarrollo rural, algo que será discutido en el apartado cuatro.

El REACT-EU se incluye dentro de las políticas de cohesión ofreciendo financiación y apoyo a las regiones más castigadas por la crisis causada por el coronavirus. Las áreas de gasto se circunscribirán al ámbito sanitario, a las políticas de creación y mantenimiento de empleo, así como a dar soporte a los autónomos, a los servicios básicos de los ciudadanos y a la transición ecológica y digital.

Horizonte Europa supone el refuerzo de la financiación en investigación en ámbitos de salud, resiliencia y en las transiciones ecológica y digital. Asimismo, se realiza una

apuesta por las zonas rurales, de tal modo que en estas se puedan producir cambios estructurales coherentes con el Pacto Verde Europeo.

InvestEU es el mecanismo por el cual se financiarán proyectos de inversión en sectores estratégicos clave vinculados a la transición ecológica y digital, a través del Grupo del Banco Europeo de Inversiones nacionales de fomento. La transición ecológica se verá apoyada por el Fondo de Transición Justa, cuyo destino es el de ayudar a los Estados miembros a lograr la neutralidad climática.

Finalmente, y con el objetivo de crear infraestructuras de respuesta frente a emergencias y crisis que precisen asistencia urgente, se dota con 1.900 millones de euros el programa RescEU, cuya capacidad pretende ser permanente en el tiempo.

3 LA CONDICIONALIDAD PARA EL DESBLOQUEO DE RECURSOS PARA FINANCIAR LOS PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Como se ha desarrollado en el apartado 2, la inversión en los distintos programas integrados dentro del NGEU debe estar ligada a planes de inversión cuyo objetivo sea el desarrollo económico y social de los Estados miembros, haciendo hincapié en las áreas de la economía digital y verde. El 17 de septiembre de 2020 la Comisión Europea hizo pública su propuesta de guía para la elaboración de los planes de recuperación y resiliencia en la que se detallan los condicionantes para la obtención de los recursos puestos a disposición para hacer frente a la crisis económica causada por la COVID-19⁵. El 30 de abril de 2021 es la fecha límite para que los Estados miembros remitan sus planes de recuperación y resiliencia, aunque deben entregar antes del 15 de octubre de 2020 un primer borrador de propuesta de inversiones.

Dichas propuestas deben recoger los principales retos a los que se enfrenta cada país y cómo el plan de recuperación y resiliencia puede ayudar en su logro teniendo en cuenta los siguientes cuatro objetivos:

- Promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea.
- Reforzar la resiliencia económica y social.
- Mitigar el impacto económico y social de la crisis.
- Apoyar la transición ecológica y digital.

Por tanto, es posible hablar de dos tipos de condicionantes: uno primario, relativo a detectar las debilidades económicas estructurales de cada Estado miembro, y uno secundario que se referiría a cómo abordar las citadas debilidades, que se resumirían en los anteriores cuatro puntos.

Ambos tipos de condicionantes estarían interconectados y serían mutuamente dependientes. La Comisión Europea exige reformas que tengan un impacto a largo plazo sobre el funcionamiento de los mercados, sobre la política y sobre las instituciones, de tal manera que cambie la estructura económica en áreas donde es necesario eliminar obstáculos que dificulten la consecución de un crecimiento sostenible y el bienestar de

los ciudadanos. En unas ocasiones, las reformas estructurales solicitadas son un requisito necesario para que las inversiones ligadas a los planes de recuperación y resiliencia sean eficientes y eficaces; en otras ocasiones, las inversiones serían el causante de las reformas estructurales.

En la propuesta inicial remitida por la Comisión Europea ya se detallaba la importancia de que los proyectos de inversión guardasen coherencia con las prioridades en materia de política económica recomendadas en el contexto del Semestre Europeo. De este modo, la condicionalidad primaria existente para la obtención de los fondos de recuperación y resiliencia para España estará sujeta a las recomendaciones particulares de política económica indicadas por la Comisión.

En particular, la Comisión hizo públicas las recomendaciones para cada Estado miembro en el mes de mayo de 2020, condicionadas al contexto actual excepcional. Sin embargo, tanto en la propuesta de la Comisión como en la guía de elaboración de los planes de recuperación y resiliencia se especifica la necesidad de prestar atención de igual manera al ciclo de 2019 del Semestre Europeo.

En lo relativo a las recomendaciones ligadas al ciclo del Semestre Europeo de 2019, se tendrían en cuenta las específicas para la Zona Euro de manera más general, siendo estas la aplicación de políticas conducentes a la mejora de la productividad, la minoración del volumen de endeudamiento público y el apoyo a la inversión y facilitación de la empleabilidad⁶.

Asimismo, la Comisión Europea detectaba en ese mismo ejercicio como principales debilidades el alto nivel de endeudamiento interno y externo, tanto público como privado; la segmentación del mercado laboral y la falta de movilidad laboral que ayudan a explicar la elevada tasa de desempleo; además, el impulso reformista producido entre los años 2012 y 2015 ha sido paralizado debido al contexto político. La sostenibilidad del sistema de pensiones, abordar la reforma educativa y la conexión entre la formación y la empleabilidad, o la cohesión territorial suponen retos igualmente importantes para la economía española⁷.

En este contexto, las recomendaciones realizadas para España en 2019⁸ se engloban en las siguientes áreas principales:

- Administración pública: reducción del endeudamiento público y lograr la estabilidad presupuestaria. Fortalecimiento de la contratación pública para reducir la ratio de interinidad. Asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones en la línea de las reformas aprobadas en 2011 y 2013.
- Mercado laboral y educación: mejora de los servicios sociales y de empleo. Desarrollar mejores coberturas de asistencia al desempleo y de renta mínima. Mitigar la dualidad del mercado laboral. Reducir el abandono escolar y mejora de resultados educativos. Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial.
- Políticas de inversión: centrar la inversión pública y privada hacia la innovación, la eficiencia energética y de uso de recursos, las infraestructuras ferroviarias para

el transporte de mercancías, y la ampliación de interconexiones energéticas con el resto de los Estados miembros. Mayor eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y a la innovación.

- Cohesión territorial: impulso de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Aumentar la cooperación entre administraciones.

En febrero de 2020 la Comisión publicó, dentro del ciclo del año 2020 del Semestre Europeo, la evaluación de los avances sobre las reformas estructurales y corrección de desequilibrios macroeconómicos para España⁹. En el citado documento se vuelven a constatar las mismas debilidades que en el ciclo anterior, destacando solo avances en la cooperación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales, aunque no en todas las comunidades autónomas.

Tabla 4. Evaluación de los avances en las recomendaciones para España del ciclo 2020 del Semestre Europeo

Área	Evaluación de avances
Administración pública	Sin avances a la hora de fortalecer el marco presupuestario
	Sin avances a la hora de preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones
	Avances limitados a la hora de fortalecer el marco presupuestario
Mercado laboral y educación	Algunos avances a la hora de reforzar la capacidad de los servicios sociales y de empleo
	Avances limitados a la hora de impulsar la contratación indefinida y simplificar el sistema
	Avances limitados a la hora de abordar la fragmentación de las ayudas nacionales al desempleo y las brechas de cobertura de los regímenes de garantía de ingresos y mejorar el apoyo a las familias
	Avances limitados a la hora de abordar el abandono escolar prematuro y las disparidades regionales en cuanto a resultados educativos
	Algunos avances a la hora de aumentar la cooperación entre la educación y las empresas
Políticas de inversión	Avances limitados en materia de inversión en investigación e innovación
	Avances limitados en materia de eficiencia en el uso de recursos
	Algunos avances en materia de eficiencia energética
	Algunos avances en materia de interconexiones eléctricas
	Avances limitados en la evaluación de las políticas de investigación e innovación
Cohesión territorial	Avances limitados en la aplicación de la Ley de garantía de unidad de mercado

Fuente: Comisión Europea.

Por tanto, no es sorprendente que las recomendaciones realizadas por la Comisión dentro del ciclo del Semestre de 2019 se mantengan como condicionantes para el uso de los recursos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, el contexto actual causado por la crisis del coronavirus también obliga a realizar recomendaciones adicionales.

En definitiva, en España existen importantes desequilibrios macroeconómicos a los que se unen las consecuencias económicas negativas derivadas de la perturbación que

ha supuesto la pandemia mundial de la COVID-19. De este modo, las recomendaciones realizadas por la Comisión dentro del Semestre de 2020 y que actúan, al igual que las de 2019, como condicionante primario para desbloquear los recursos destinados al plan de recuperación y resiliencia serían las siguientes¹⁰:

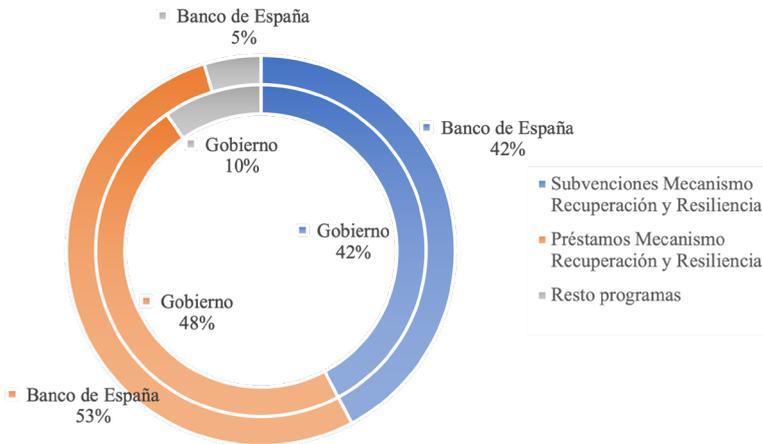
- Administración pública: a pesar de la activación de la salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹¹ según la cual se permite a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias para hacer frente a situaciones de crisis económicas como la actual, apartándose de manera temporal de la senda de ajuste y estabilidad presupuestaria, debe mantenerse como objetivo la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, por lo que, en el momento en el que las condiciones económicas lo permitan, España deberá aplicar políticas fiscales conducentes a la sostenibilidad de la deuda. Se requiere, asimismo, el fomento de la inversión, en especial el destinado a reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario.
- Mercado laboral y educación: asegurar y preservar los puestos de trabajo; incentivar la contratación; reforzar la protección por desempleo; mejorar la cobertura y adecuación de los programas de renta mínima y de apoyo a la familia; aumentar el acceso al aprendizaje digital.
- Políticas de inversión: proporcionar liquidez a pequeñas y medianas empresas y a autónomos, especialmente a través de la reducción del período medio de pago a proveedores por parte de la Administración; anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentren en una situación avanzada y promocionar la inversión privada; promover la inversión en la transición ecológica y digital.
- Cohesión territorial: mejorar la coordinación entre niveles de gobierno; reforzar el marco de contratación pública.

4 DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU

Desafortunadamente, existen pocas cifras oficiales acerca de la distribución final de los fondos que componen la herramienta NGEU. Teniendo en cuenta el acuerdo final al que llegó el Consejo, la Comisión ha hecho públicas las estimaciones del reparto de las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. De los 312.500 millones de euros asignados, a España le corresponderían 59.168 millones de euros, el 18,93% del total.

El Gobierno de España y el Banco de España cifran el montante total que recibirá España en torno a los 140.000 millones de euros, aunque los cálculos que realizan ambas instituciones difieren entre sí en lo relativo a las cantidades que serán percibidas en forma de préstamos y en forma de transferencias no reembolsables, como se aprecia en el gráfico siguiente¹².

Gráfico 4. Estimaciones del Gobierno de España y del Banco de España sobre la distribución de recursos del fondo *Next Generation EU*



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de España y Banco de España.

Por tanto, para conocer los préstamos incluidos dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como para el resto de las subvenciones ligadas al resto de programas, es necesario realizar estimaciones bajo supuestos que tendrán una mayor o menor similitud con la distribución final con el fin de poder evaluar las cantidades totales que recibirá cada país durante el próximo lustro. La metodología empleada para la realización de dicho ejercicio está basada en la desarrollada por Darvas¹³.

En relación con los préstamos, en el apartado segundo se indicaba que la cantidad máxima que podría obtener cada país sería el 6,8% de su Renta Nacional Bruta en precios de 2018. Si se usa la Renta Nacional Bruta estimada por la Comisión Europea para el año 2020 a precios de 2018, utilizando el deflactor de precios del PIB, la cantidad total de préstamos que podrían solicitar los Estados miembros supera de manera notable la cantidad máxima acordada para tal fin dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es de 360.000 millones de euros. Esto podría deberse a que la Comisión no espera que todos los países hagan uso por completo de las cantidades puestas a su disposición bajo esta modalidad. Tal y como se indicó anteriormente, los empréstitos suponen un complemento a las transferencias no reembolsables para financiar los planes de recuperación y resiliencia; además, debe ser tenido en cuenta que el coste del endeudamiento de la Unión Europea podría superar el de algunos países, por lo que es plausible pensar que no todos los Estados harán uso de esta herramienta, realizando, de ser necesario, operaciones de crédito por su cuenta.

De acuerdo con Darvas¹⁴, España sería uno de los países que tienen un diferencial positivo entre el coste de su financiación y el de la Unión Europea. La evidencia histórica sitúa el coste de la emisión de deuda por parte de la Unión Europea en cerca de 50 puntos

básicos inferior al de la emisión del Tesoro de España¹⁵. Por tanto, no es descartable que España solicite parte o la totalidad de los recursos a los que tiene acceso en forma de préstamos, que rondarían los 76.000 millones de euros. En el plan presupuestario para el ejercicio 2021 se hace referencia a que los préstamos serían usados en todo caso como complemento más allá de 2023 para financiar los proyectos puestos en marcha.

El criterio de asignación del REACT-EU ha sido descrito por la Comisión Europea¹⁶, siendo un sistema complejo debido a los múltiples indicadores tenidos en cuenta para su distribución, así como sus límites tanto inferiores como superiores para tratar de favorecer a los Estados más castigados por la crisis causada por la pandemia:

- La caída del PIB entre el primer semestre de 2019 y el período de referencia¹⁷ tendrá un peso del 66,7 %, ajustado por el porcentaje de Renta Nacional Bruta de cada país con relación a la media de la UE-27.
- El 22,2 % se distribuye en función del desempleo. Más específicamente, el 16,7 % en función de la proporción sobre el total de desempleados del Estado miembro en enero de 2020, y el 5,6 % restante en función del incremento del nivel de desempleo entre enero de 2020 y el período de referencia¹⁸.
- El 11 % restante es asignado en función del desempleo juvenil, que se expresa en $\frac{3}{4}$ partes en función de la media del total de personas jóvenes desempleadas en enero de 2020 con respecto al total de todos los Estados miembros, y en $\frac{1}{4}$ parte en función del incremento del número de jóvenes desempleados entre enero de 2020 y el período de referencia, el cual es el mismo que en el caso del factor de desempleo.

En caso de que algún país tuviese un crecimiento positivo de su nivel de PIB entre el primer semestre de 2019 y el período de referencia, será excluido del cálculo del reparto del fondo en función de la caída del producto. Lo mismo sucedería tanto para el factor de desempleo como para el del desempleo juvenil si se registran descensos en ambos indicadores, en lo relativo a la parte correspondiente al aumento del desempleo global y juvenil.

Los límites impuestos serán los siguientes:

- Países con un nivel de Renta Nacional Bruta por encima del 109 % de la media de la UE-27 entre 2015 y 2017, el 0,07 % del PIB real de 2019.
- Países con un nivel de Renta Nacional Bruta por debajo del 90 % de la media de la UE-27 entre 2015 y 2017, el 2,6 % del PIB real de 2019.
- Países cuya Renta Nacional Bruta se sitúa entre las dos bandas indicadas en los puntos anteriores para el período 2015-2017, se realiza una interpolación lineal entre el 0,07 % y el 2,60 % de su PIB real de 2019.

Las cantidades excedentarias una vez aplicados los citados límites se distribuirán de manera proporcional a todos los Estados miembros cuya Renta Nacional Bruta fuese inferior a la media de la UE-27 entre 2015 y 2017. Se ha asumido que la distribución proporcional se realizará según la proporción de los fondos obtenidos atendiendo a los criterios primeramente definidos.

Con carácter previo a la distribución según los valores de 2020 se asignarán 30 € por habitante a las regiones ultraperiféricas de la NUTS nivel 2, y solamente se repartirá la cantidad restante de acuerdo con los criterios antes mencionados. Para los años 2021 y 2022 no existe propuesta de asignación de fondos para estas regiones. Las Islas Canarias recibirían, por tanto, 66 millones de euros.

Asimismo, es necesario tener en cuenta el reparto anual de los fondos. La Comisión¹⁹ ha estimado el calendario de pagos global tanto para el REACT-EU como para los recursos adicionales integrados dentro del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo, los cuales tienen objetivos similares. Asumiendo dicho calendario, el 8,6% de los fondos se asignarían en 2020, el 72,8% en 2021 y el 18,6% restante en 2022.

España recibiría a través de este instrumento más de 13.000 millones de euros, el 27,7% del total. El recurso PIB supone el mayor aporte a esta cantidad, con el 41,8% del total; asimismo, el reparto entre países con niveles de renta per cápita por debajo de la media de la UE-27 tiene un peso del 33,87%.

Con respecto al reforzamiento al Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), el anexo del documento publicado por la Comisión de propuestas legislativas sobre la política agrícola común (PAC)²⁰ incluye una estimación de la distribución de los fondos totales. De este modo, a partir de esta información es posible asumir cómo se distribuirían los recursos adicionales incluidos dentro del programa NGEU. España recibiría 670 millones de euros para el refuerzo del desarrollo rural.

Los criterios para el reparto del Fondo de Transición Justa también han sido publicados por la Comisión²¹. La proporción correspondiente a cada Estado miembro se calculará como la suma ponderada del peso que tiene sobre el total de la media comunitaria para los siguientes factores:

- Las emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones industriales en las regiones de nivel 2 de la NUTS. Su peso es del 49%.
- Contará un 25% la ocupación en la minería de carbón y lignito.
- El nivel de empleo en las industrias referidas en el primer punto tendrá un peso del 25%.
- La producción de turba y de petróleo de esquisto estarán ponderados por el 0,95% y el 0,05%, respectivamente.

Se establece un límite a la cantidad que puede recibir cada país de 8.000 millones de euros. Los recursos sobrantes se distribuyen de manera proporcional realizando un ajuste según el promedio de la Renta Nacional Bruta de cada Estado con respecto al promedio de la UE-27. También se incluye un límite inferior de 32 euros por habitante²². A España le corresponderían 450 millones de euros.

El fondo InvestEU supone una actualización de la propuesta presentada en 2018²³. Consiste en una garantía presupuestaria de la Unión Europea para facilitar las políticas de inversión en sectores estratégicos tales como las infraestructuras sostenibles, el apoyo de la investigación, innovación y digitalización, facilitar financiación a pequeñas y medianas empresas, o el refuerzo de la inversión social, en un contexto de crisis provocada

por la COVID-19; es decir, a pesar de no fijar cuotas geográficas, se puede intuir que los fondos podrían tener como destino aquellos Estados miembros más perjudicados por la pandemia y con una menor capacidad de movilización de recursos²⁴. De este modo, se opta por emplear una fórmula similar a la usada por Darvas²⁵:

- Se obtiene la caída promedio del PIB entre el primer semestre de 2020 y de 2021 con respecto al del primer semestre de 2019, al igual que en el caso del fondo REACT-EU.
- De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, se realiza el promedio del endeudamiento público sobre el PIB para los años 2020 y 2021 con relación a la media de la UE-27.
- Se promedian ambos resultados y se transforma en base 100.

De acuerdo con la metodología aplicada, España recibiría 350 millones de euros, lo que supone el 6,2% del total de recursos. Como era de esperar, países con un nivel de endeudamiento elevado como Grecia o Portugal recibirán muchos más fondos, para compensar su falta de capacidad fiscal para movilizar inversiones orientadas a los planes estratégicos fijados en la propuesta de la Comisión Europea.

Para el cálculo de la asignación del Fondo Horizonte Europa tampoco existen cuotas de distribución, por lo que se ha decidido usar el porcentaje de recursos que los Estados miembros han obtenido a través del programa predecesor, Horizonte 2020, con objetivos similares a la hora de financiar proyectos de investigación e innovación. Por este motivo, se han tomado los porcentajes de la contribución neta de la Unión Europea²⁶ de este último para cada Estado miembro sobre el total recibido por el conjunto de Estados miembros^{27,28}.

Es plausible pensar que los países que fueron capaces de generar más proyectos de investigación financiados por la Unión Europea sean los mismos que dentro del marco NGEU capten más transferencias con este objetivo. Así, las estimaciones establecen que, después de Alemania y Francia, España sería el país que más fondos procedentes de Horizonte Europa obtendría, con el 11,6% del total, es decir, 580 millones de euros.

Finalmente, el Fondo RescEU tampoco fija criterios de distribución, ya que tiene el objetivo de transferir recursos para hacer frente a desastres naturales, dotando de mayor capacidad a la respuesta común europea de protección civil. Por esta razón, al igual que Darvas²⁹, se usa como criterio de reparto el peso de la Renta Nacional Bruta de cada Estado miembro sobre el total de la Unión Europea³⁰.

España tiene un peso del 8,75% en la Renta Nacional Bruta comunitaria, por lo que, de los 1.900 millones de euros de los que está dotado el Fondo RescEU, recibiría 166 millones de euros.

La distribución final de recursos aparece reflejada en la tabla siguiente. España podría llegar a obtener 150.000 millones de euros procedentes del total de fondos que conforman el NGEU, una cifra similar a la estimada por otras instituciones públicas, aunque la cifra más probable es la que se acerque a los 74.200 millones de euros, que es la cantidad estimada de ayuda en forma de transferencias que recibiría.

Tabla 5. Distribución final de los fondos Next Generation EU, millones de euros

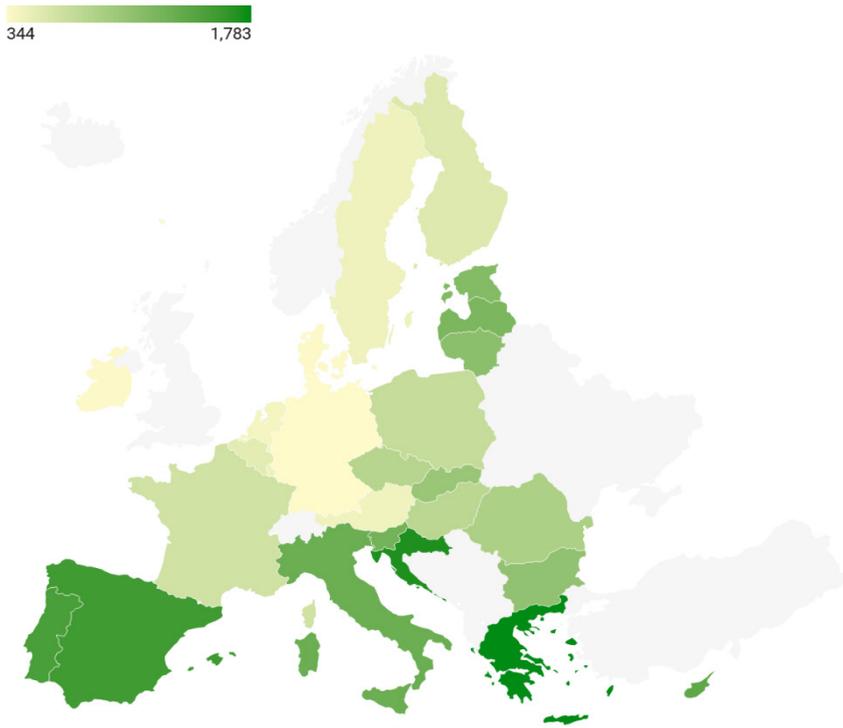
País	Préstamos y garantías	Transferencias	Total
Bélgica	30.095,36	6.000,54	36.095,89
Bulgaria	3.746,38	7.488,56	11.234,93
República Checa	13.039,10	8.785,04	21.824,15
Dinamarca	20.367,89	2.080,61	22.448,50
Alemania	218.870,32	28.524,90	247.395,22
Estonia	1.743,20	1.542,06	3.285,26
Irlanda	16.344,79	1.763,01	18.107,80
Grecia	12.146,04	19.118,13	31.264,18
España	76.456,33	74.194,61	150.650,93
Francia	152.128,22	43.973,65	196.101,87
Croacia	3.476,20	7.009,49	10.485,69
Italia	110.116,41	80.224,60	190.341,01
Chipre	1.612,97	1.230,09	2.843,06
Letonia	1.995,73	2.341,94	4.337,66
Lituania	2,963,25	3.101,28	6.064,53
Luxemburgo	2.867,99	274,81	3.142,80
Hungría	8.826,04	7.804,57	16.630,60
Malta	946,04	390,30	1.336,34
Países Bajos	49.859,34	7.117,42	56.976,76
Austria	25.299,71	3.898,22	29.197,92
Polonia	32.207,56	27.731,05	59.938,61
Portugal	13.261,37	15.751,89	29.013,27
Rumanía	13.607,48	17.357,12	30.964,60
Eslovenia	3.140,84	2.119,70	5.260,54
Eslovaquia	5.863,38	6.924,84	12.788,22
Finlandia	15.172,96	3.114,32	18.287,28
Suecia	31.253,75	4.536,61	35.790,36
Total	365.600,00	384.400,00	750.000,00

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea y Darvas (2020).

Para poder hacer una comparativa con respecto al resto de países, en estos momentos solo es posible tener en cuenta las transferencias, puesto que suponen unos recursos

para los cuales existe una mayor certidumbre. De este modo, España sería uno de los países más beneficiados, al recibir 1.580 euros por habitante. Puede comprobarse que, de acuerdo con las estimaciones realizadas, serán los países del sur los que más ayudas no reembolsables recibirán, como Italia, Grecia, Portugal o Chipre. Es decir, los fondos NGEU parece que pueden cumplir su función a la hora de hacer frente a los costes causados por la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza a aquellos Estados miembros con estructuras económicas más débiles.

Figura 2. Transferencias *Next Generation EU* por habitante (€/hab.)



Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea y Darvas (2020).

La parte más importante de recursos que recibirá España sería la correspondiente al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aunque también tiene cierta importancia relativa la cantidad procedente del REACT-EU. Asimismo, destacaría el Fondo Horizonte 2020, siempre y cuando se mantengan los niveles de investigación de años precedentes.

Tabla 6. Estimación de los recursos asignados a España por tipo de fondo *Next Generation EU*

Fondo	Cantidad (millones de €)
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia - Transferencias	59.168,00
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia - Préstamos	76.107,21
REACT-EU	13.160,10
FEADER	668,62
Transición Justa	451,67
InvestEU	349,11
Horizonte 2020	579,93
RescEU	166,28

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea y Darvas (2020).

5 OPORTUNIDADES, RETOS Y POSIBLE IMPACTO ECONÓMICO

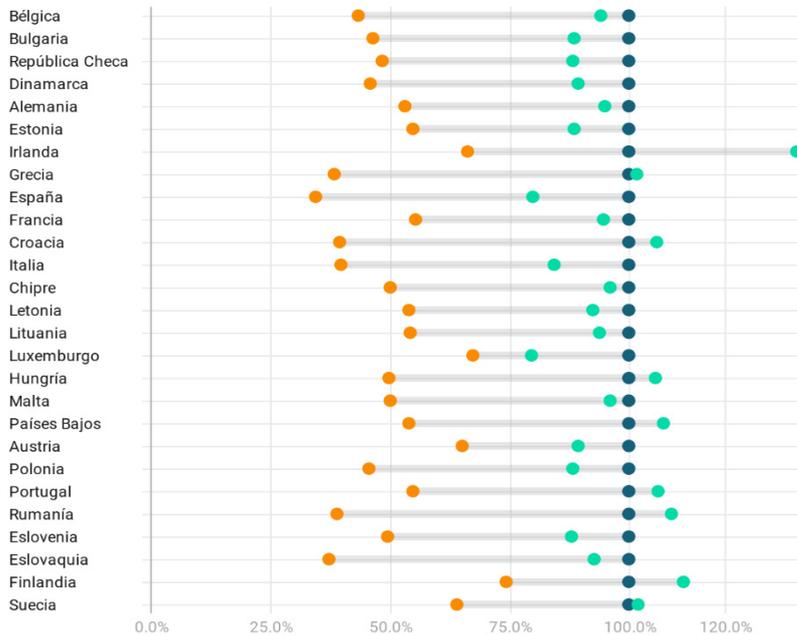
El impacto económico que podrían tener los fondos NGEU en España dependen de varios factores. Primero, la discusión, y aprobación y desbloqueo final de los fondos en el seno de las instituciones europeas podrían hacer retrasar su llegada. Segundo, las cantidades finalmente recibidas juegan un papel relevante, y estas están supeditadas a la capacidad de absorción por parte de las instituciones españolas de los recursos procedentes de la Unión Europea. Tercero, del multiplicador del gasto público, es decir, cuánto valor es capaz de generar cada euro invertido. Cuarto y último, los efectos multiplicadores en el tiempo, que serán mayores si las inversiones vienen acompañadas de reformas estructurales que ayuden a aumentar el PIB potencial.

Aunque los fondos NGEU han suscitado cierto entusiasmo en el seno de las instituciones europeas y de los Estados miembros, algunos condicionantes de tipo no económico han provocado que su aprobación final se haya visto comprometida. Más concretamente, en las Conclusiones emitidas por el Consejo Europeo³¹ se destacaba la importancia de respetar el Estado de derecho. En las negociaciones posteriores entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo para definir el marco y las bases jurídicas que regularán los distintos programas del NGEU se estableció la necesidad de proteger y reforzar los intereses financieros y presupuestarios de la Unión Europea ante incumplimientos de los principios del Estado de derecho, tales como la libertad de prensa, la democracia, los derechos humanos o la independencia de la justicia. Este acuerdo implica la posibilidad de bloquear las transferencias a los Estados miembros incumplidores de la condicionalidad del Estado de derecho a través de una mayoría cualificada por parte del Consejo³².

El Coreper II aceptó por mayoría cualificada la citada condicionalidad; sin embargo, también se han sometido a votación los instrumentos de recuperación y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, para los que era necesaria la unanimidad de los Representantes Permanentes de los 27 Estados miembros, siendo rechazados ambos debido al veto de Hungría y Polonia. El artículo 7 del TFUE es de aplicación justamente en estos dos países como forma de garantizar que se respetan los valores comunitarios y el Estado de derecho. Esta situación podría retrasar la llegada de las transferencias a España y acabar afectando al impacto final que pudiesen tener, sobre todo a corto plazo, ya que serán necesarias nuevas negociaciones para lograr, o bien la aprobación final por parte de todos los países, o bien la búsqueda de nuevas fórmulas que permitan su desbloqueo.

Los fondos procedentes de la Unión Europea, como indica Hidalgo³³, suponen tanto una oportunidad como un reto. Una oportunidad debido a que, sumados los recursos procedentes del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, España podría recibir en esta década un 2,2% de su PIB de forma anual y, si se tiene en cuenta la necesidad de comprometer el 70% del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia antes de finalizar 2022, es esperable que este porcentaje se sitúe por encima del 3% del PIB durante algunos ejercicios. Si se relativizan estos datos, la formación bruta de capital fijo del conjunto de administraciones públicas se ha situado en los últimos años en el 2,1% del PIB. Un reto debido a que durante el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 España no ha sido capaz de gestionar con eficacia 56.000 millones de euros, tanto para la selección de fondos como para la certificación del gasto ejecutado, es decir, entre tres y cuatro veces menos que los recursos que llegarán durante la próxima década.

Gráfico 5. Grado de asignación (en verde) y ejecución (en naranja) de los fondos de inversión y estructurales europeos 2014-2020, % sobre planeado (en azul)



Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea.

Nota: Los datos están actualizados a 30 de junio de 2020, salvo para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y para el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, para los cuales las cifras están actualizadas hasta el 31 de diciembre de 2019.

La tercera cuestión relevante es la relativa al posible multiplicador fiscal que podría producir la inyección de estos recursos, teniendo en cuenta la actual coyuntura económica. Hernández y Moral-Benito³⁴ han calculado el multiplicador fiscal para España entre 1986 y 2012 para distintos tipos de gasto y distintas situaciones (crisis económica, cuentas públicas débiles y crisis bancarias). En momentos de recesión, los multiplicadores fiscales son sistemáticamente mayores que en momentos de expansión, además de que se sitúan por encima de 1. En el modelo central, en el cual analizan los períodos de crisis (combinando situaciones recesivas, de estrés bancario y un estado de las cuentas públicas deficitario) con respecto a los de no crisis, los autores encuentran que el multiplicador del gasto público se situaría en 1,4, siendo mayor a medio y largo plazo para la inversión pública (transcurridos dos años podría situarse por encima de 4). Datos similares han sido encontrados por Castro y Hernández³⁵ entre los años 1980 y 2004, con un multiplicador del gasto público del 1,3, aunque a partir del cuarto año se situaría por debajo de 1.

Finalmente, y tal como se mencionó en apartados anteriores, es un requisito que los planes de recuperación y resiliencia tengan en cuenta las recomendaciones incluidas dentro del Semestre Europeo. La aplicación de reformas estructurales podría ayudar a aumentar la intensidad del impacto positivo en el tiempo de las inversiones canalizadas a través de los fondos NGEU.

La conveniencia de la aplicación de reformas estructurales en el contexto español ha sido analizada por Doménech y González Páramo³⁶. Los autores señalan que aplicar reformas en el mercado laboral que reduzcan la dualidad y la temporalidad, además de mejorar las políticas activas de empleo, de tal modo que la tasa de desempleo estructural pase del 15,5 % al 7,5 %, podría conllevar un notable aumento del PIB potencial y una reducción del endeudamiento público hacia niveles sostenibles (a largo plazo, el PIB per cápita podría aumentar más de un 30 %, el endeudamiento podría caer por debajo del 40 % del PIB, el gasto público per cápita se incrementaría en más de un 20 % y la carga fiscal se vería minorada en torno a un 10 %). Varga *et al.*³⁷ también han encontrado efectos positivos sobre el PIB per cápita derivados de la aplicación de reformas estructurales en el mercado de productos, mercado laboral y en el sistema educativo, con los cuales podría cerrarse la brecha en el ingreso per cápita con respecto a la media de los tres mejores países de la Eurozona³⁸.

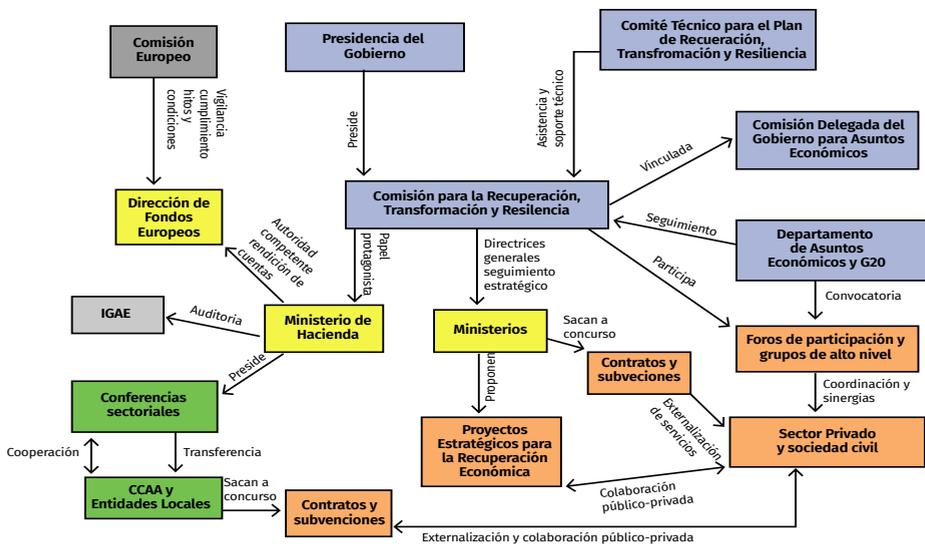
Actualmente, los proyectos destinatarios de los fondos NGEU no han sido aprobados, lo que dificulta las estimaciones de su posible impacto económico y social durante los próximos años. A comienzos del mes de octubre fue presentado el plan de recuperación, transformación y resiliencia³⁹ en el cual se establecen las líneas y objetivos principales de actuación que orientarán la inversión y recuperación dentro del marco NGEU. Esta hoja de ruta está inspirada en la Agenda 2030, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y en la Agenda del Cambio.

Con el objetivo de mejorar los procesos de gestión y absorción de los fondos, en el plan de recuperación, transformación y resiliencia, se articula el modelo de gobernanza empleado para la “selección, seguimiento, evaluación y coordinación” de los proyectos candidatos para la recepción de recursos. La autoridad principal residirá en una Comisión creada *ad hoc*, presidida por el presidente del Gobierno e integrada por los ministros de las áreas de mayor vinculación con la ejecución de los instrumentos NGEU. La Comisión mantendrá contacto con la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con el fin de garantizar coherencia entre la política económica y las propuestas desarrolladas. También se constituirá una Unidad de Seguimiento para realizar una evaluación continua del plan. Para la coordinación interterritorial, se reactivará la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos, al mismo tiempo que en las conferencias de presidentes autonómicos que se celebren en los próximos años se evaluarán los instrumentos y la implementación de los proyectos. Las entidades locales tendrán un papel relevante en los mecanismos de cogobernanza. Con respecto a la sociedad civil, se estima que se movilicen hasta 500.000 millones de euros de recursos procedentes del sector privado, por lo que está prevista la organización de foros y

consejos consultivos con los *stakeholders* de los sectores principalmente involucrados. Finalmente, será el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Fondos Europeos, la autoridad responsable ante las instituciones europeas para la rendición de cuentas y la realización de los controles preceptivos para asegurar la correcta asignación de recursos en coherencia con lo indicado en apartados anteriores.

Todavía no están definidos de manera oficial los órganos y las competencias concretas encargadas de la gobernanza de los fondos NGEU más allá de lo planteado en el plan descrito en el párrafo anterior. Sin embargo, en la figura siguiente se muestra la probable estructura organizativa de gobierno que controlará las inversiones en España a partir de la información hecha oficial hasta el momento y el borrador del real decreto que regulará el funcionamiento de los citados mecanismos⁴⁰.

Figura 3. Gobernanza de los fondos *Next Generation EU*



Fuente: elaboración propia.

Se establecen cuatro grandes ejes transversales que supondrán la vertebración de las 10 políticas y reformas estructurales palancas que se llevarán a cabo durante los próximos años: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial. Los recursos destinados a la mejora del sistema educativo, cuyos objetivos serán la mejora de las capacidades digitales de la población, el impulso de la Formación Profesional y de la educación de 0 a 3 años, y la flexibilización de los programas docentes, recibirían la mayor parte de los recursos. Las políticas industriales tendrán la segunda mayor dotación de financiación, y se centrarán en cuatro sectores

estratégicos (salud, automoción, turismo y comercio), girando en torno a la digitalización, innovación, conectividad y ayuda a la internalización de las pequeñas y medianas empresas. Incrementar la eficiencia del Sistema Nacional de Salud, así como la retención y atracción de talento, incentivar la renovación del parque de vehículos para reducir el impacto medioambiental, promover la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana instalando sistemas energéticos menos costosos y contaminantes serán otros de los polos de atracción de los fondos europeos.

En cuanto a las reformas estructurales, las principales estarán orientadas hacia el sistema educativo y el mercado laboral. En relación con la segunda, se hace especial hincapié en las recomendaciones incluidas dentro del ciclo del Semestre Europeo; en concreto, se tratará de introducir mecanismos de flexibilidad de manera permanente para hacer frente a procesos de ajuste ante *shocks*, y se simplificarán las modalidades de contratación, se transformarán los servicios públicos de empleo de tal modo que haya una mayor concordancia entre la oferta y demanda de trabajo, y se impulsarán las políticas de inserción laboral, las cuales estarán articuladas en torno al reciente creado ingreso mínimo vital. Las políticas de cohesión son transversales, por lo que las inversiones realizadas en cada uno de los 10 ejes de actuación prevén actuaciones concretas para el cierre de la brecha de desarrollo económico entre diferentes territorios. Con relación a las administraciones públicas, se digitalizará la Administración, prestando especial interés a la Administración de justicia, se promoverá la rehabilitación energética del patrimonio público, y se reducirá la temporalidad y la precariedad de los empleados públicos. Finalmente, menciona la necesidad de transformar el sistema fiscal para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas, pero no se espera una actuación a corto y medio plazo más allá de la creación de una comisión de expertos; mientras, las medidas de carácter impositivo se centrarán en reducir el fraude fiscal, la creación del impuesto sobre determinados servicios digitales y del impuesto sobre transacciones financieras, y la remodelación de la imposición medioambiental; por el lado del gasto, se incluye la mejora de la eficiencia del gasto público en consonancia con las recomendaciones y evaluaciones de gasto realizadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Se asegurará la sostenibilidad del sistema de pensiones dentro del marco del Pacto de Toledo, pero se plantean incentivos al retraso de la edad de jubilación, a la complementariedad del sistema con una revisión del sistema de previsión social en el ámbito de la empresa, y la integración y convergencia de los distintos regímenes de pensiones.

Tabla 7. Asignación de fondos por políticas palanca en los próximos tres años

Propuesta	Fondos asignados (% total)*
Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	16,0
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	12,2
Transición energética justa e inclusiva	8,9
Una Administración para el siglo XXI	5,0
Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	17,1
Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	16,5
Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	17,6
Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	5,7
Impulso de la industria, de la cultura y el deporte	1,1
Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	-

Fuente: Presidencia del Gobierno.

* Los porcentajes están calculados sobre los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los del REACT-EU.

Según se establece en el plan presupuestario del año 2021, está previsto que se desembolsen 27.436 millones de euros, 25.000 millones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en forma de transferencias), mientras que los 2.436 millones restantes se corresponden con fondos del REACT-EU, los cuales se destinarán a la adquisición de vacunas, al reforzamiento de la atención primaria y a la renovación de tecnologías sanitarias que serán ejecutadas por las comunidades autónomas. La cuantía restante del instrumento REACT-EU también está programada para 2021, siendo los gobiernos regionales los encargados de su ejecución en programas operativos dentro del ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo.

Algunas instituciones han estimado el posible impacto económico de los fondos NGEU en España. De acuerdo con el Informe de situación de la economía española, el PIB inercial crecería en un 7,2%, mientras que en el escenario de aplicación de las medidas descritas anteriormente el crecimiento se elevaría hasta el 9,8%, es decir, un impacto de 2,7 puntos porcentuales, lo que supone, según la AIReF⁴¹, un multiplicador fiscal de 1,2 puntos, aunque en algunos proyectos digitales y de inversión en I+D podría ser de alrededor de 2. En 2023 el PIB sería 6 puntos porcentuales mayor gracias a la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, y se crearían 880.000 puestos de trabajo. Los efectos a largo plazo podrían situar el crecimiento potencial por encima del 2%, es decir, entre 4 y 5 décimas más que en la situación inercial.

Para reflejar el grado de incertidumbre existente sobre el impacto económico, el Banco de España⁴² ha estimado cuatro escenarios diferentes según las principales incógnitas relacionadas con los fondos europeos:

- La cuantía que se ejecutará, la cual, a efectos de la simulación de diferentes escenarios, ha normalizado en el 0,9 % del PIB.
- El calendario de realización de proyectos. Consideran dos situaciones alternativas: (1) ejecución temprana, en donde el 70 % de los recursos se asignará y ejecutará entre 2021 y 2022; (2) ejecución tardía, de acuerdo con el cual el calendario de pagos variaría para cada ejercicio, siendo del 6 % para 2021 y 2026, del 18 % para 2022 y 2025, y un 26 % para 2023 y 2024.
- El reparto entre transferencias y préstamos, en el que se estima tanto un escenario en el cual la totalidad de la cantidad normalizada tiene forma de transferencias y otro en el que dicha cuantía son exclusivamente préstamos. Estos últimos, por requerir un esfuerzo a la hora de realizar la devolución, se asume que tendrán un menor impacto positivo que las primeras al computarse como déficit a efectos del ejercicio de simulación.
- El tipo de proyectos que recibirán los fondos. De acuerdo con lo indicado anteriormente en la literatura, el impacto de la inversión pública sería mayor pero más tardío que el efecto multiplicador de otras partidas como el consumo público o las transferencias a los hogares. Se presentan dos escenarios, uno en el que la totalidad de recursos se destinan a inversión pública y otro en el que estos tienen como destino gasto corriente.

Bajo los supuestos más optimistas, es decir, con una ejecución temprana en forma de transferencias y de inversión pública de manera exclusiva, el efecto macroeconómico sería de un incremento del PIB de en torno a 0,2-0,35 puntos porcentuales para los años 2021 y 2022, es decir, el multiplicador se situaría entre el 1,2 y el 1,4. En otros escenarios más pesimistas, el multiplicador sería ligeramente superior a 1 a corto plazo, mientras que el diferencial entre destinar los recursos a inversión pública o canalizarlos a través de gasto corriente sería de entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales del PIB a favor de la primera situación.

El crecimiento anual del PIB dependerá también en gran medida de la aprobación de reformas estructurales. Las proyecciones realizadas por el *Spanish and International Economic & Financial Outlook* (SEFO)⁴³ señalan que los fondos NGEU podrían generar un crecimiento anual del 4,5 % entre 2021 y 2023, y del 1,6 % entre 2024-2027; y, de aplicarse reformas que conduzcan al cierre de la brecha en la productividad y la reducción del desempleo y la precariedad laboral, el crecimiento se elevaría a corto plazo al 4,9 % y a medio plazo al 1,9 %.

La propia Comisión Europea⁴⁴ ha estimado en el informe sobre España 2020 para la evaluación de los avances en las recomendaciones sobre reformas estructurales y la prevención y la corrección de desequilibrios macroeconómicos el efecto que podría tener un paquete de inversión pública de 130.000 millones de euros a lo largo de 10 años, es decir, un aumento de la inversión del 1 % del PIB anual. Dicha inversión estaría orientada hacia los campos relacionados con la condicionalidad que requiere el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, esto es, potenciar el crecimiento y la productividad en

investigación e innovación y la promoción de la transición ecológica. Las estimaciones recogidas en la tabla siguiente resaltan un efecto multiplicador en la línea de los estudios citados previamente, y se aceleraría hacia el final del período como consecuencia del incremento del PIB potencial.

Tabla 8. Efectos indirectos de un programa de inversión pública en España en 10 años

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PIB real	0,21	0,11	0,17	0,29	0,42	0,54	0,65	0,76	0,85	0,95
Producción por hora	-0,01	0,07	0,19	0,31	0,42	0,53	0,64	0,74	0,85	1,00
Saldo comercial/PIB	0,08	0,17	0,32	0,45	0,53	0,56	0,56	0,54	0,51	0,46
Deuda pública/PIB	-0,67	-0,52	-0,62	-0,75	-0,94	-1,18	-1,46	-1,77	-2,12	-2,53

Fuente: Comisión Europea.

Nota: Los efectos indirectos se calculan como la cifra de variación porcentual en niveles en comparación con una situación en la que no se realizase el programa de inversión pública.

6 CONCLUSIONES

Hasta el estallido de la pandemia, España acumulaba más de cinco años en una fase alcista del ciclo económico; sin embargo, el coronavirus ha cambiado por completo la situación económica nacional e internacional. Las medidas sociosanitarias conducentes a reducir la tasa de contagio y “aplanar la curva” explican la pérdida de PIB acumulada durante los dos primeros trimestres del año, la cual supera el 10%, mientras que los índices sintéticos de actividad y consumo se han reducido en más de un 20 %, recuperándose tímidamente hasta el mes de junio.

Para hacer frente al *shock* negativo en la Unión Europea, el pasado mes de mayo la Comisión Europea, a petición de los Estados miembros propuso el denominado programa *Next Generation EU*, que supondrá la movilización de hasta 750.000 millones de euros para hacer frente a la crisis económica causada por la COVID-19 y promover las transformaciones que ya estaban empezando a producirse en los últimos años: la transición ecológica y digital. El objetivo es crear una economía mucho más resiliente al mismo tiempo que se fomenta la cohesión y la convergencia regional dentro de la Unión Europea.

En el presente trabajo se han estimado las cantidades que percibiría cada Estado miembro por cada uno de los fondos integrantes del NGEU, siendo España uno de los países más beneficiados de estas ayudas, al poder recibir entre transferencias y préstamos cerca de 150.000 millones de euros. Esto supone poder doblar la inversión pública actual durante la próxima década. Si solo se tienen en cuenta los fondos no reembolsables, se ha calculado que el posible efecto macroeconómico indirecto podría oscilar entre 1,2 y 2,4 puntos de PIB. Según las previsiones del Gobierno de España, la

mayor parte de los fondos serán asignados durante los tres primeros años de vigencia, es decir, hasta 2023, generando 880.000 puestos de trabajo y 6 puntos de PIB. A largo plazo, el producto potencial podría incrementarse entre 4 y 5 décimas.

Sin embargo, han sido identificados ciertos retos e incertidumbres que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar la incidencia positiva de los fondos procedentes de Europa. Primero, la condicionalidad relativa al Estado de derecho puede provocar retrasos e, incluso, modificaciones sustanciales en la forma que finalmente adoptarán los fondos NGEU. Segundo, será crucial mejorar la capacidad de absorción y ejecución, teniendo un papel relevante la gobernanza y coordinación de todos los sectores implicados, debido a que los recursos que se recibirán en los próximos años podrían multiplicar por tres o cuatro a los obtenidos en anteriores marcos plurianuales de financiación. Tercero, el multiplicador fiscal será diferente según el tipo de gasto que se realice, por lo que será importante la distribución entre los diferentes proyectos candidatos. Cuarto, la intensidad del *shock* positivo en el tiempo y en cantidad dependerá asimismo de la aplicación de reformas estructurales en coherencia con el Semestre Europeo con el fin de aumentar el PIB potencial.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2020. «Aval de las previsiones macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2021», en *Informe*, 2/20.
- Banco de España. 2020. «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico*, 3/2020.
- De Castro, F. y Hernández, P. 2008. «The economic effects of fiscal policy: The case of Spain», en *Journal of Macroeconomics*, 30(3): 1005-1028. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2007.08.009>.
- Comisión Europea. 2018a. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agriculture Fund for Rural development (EAFRD) and repealing Regulation (Eu) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) no 1307/2013 of the European Parliament and of the Council». *COM(2018) 392 final*.
- Comisión Europea. 2018b. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the InvestEU Programme». *COM(2018) 439 final*.
- Comisión Europea. 2018c. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon Europe _ the Framework Programme for Research and innovation, laying down its rules for participation and dissemination». *COM(2018) 435 final*.

- Comisión Europea. 2019a. «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos». *SWD(2019) 1008 final*.
- Comisión Europea. 2019b. «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España». *COM(2019) 509 final*.
- Comisión Europea. 2019c. «Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism». *COM(2019) 125 final*.
- Comisión Europea. 2020a. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility». *COM(2020) 408 final*.
- Comisión Europea. 2020b. «Commission Staff Working Document: Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans». *SWD(2020) 205 final*.
- Comisión Europea. 2020c. «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020 que acompaña al documento comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011». *SWD(2020) 508 final*.
- Comisión Europea. 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*.
- Comisión Europea. 2020e. «Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». *COM(2020) 123 final*.
- Comisión Europea. 2020f. «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013 as regards exceptional additional resources and implementing arrangements under the Investment for growth and Jobs goal to provide assistance for fostering crisis repair in the context of the COVID-19 pandemic and preparing a Green, digital and resilient recovery of the economy (REACT-EU)». *COM(2020) 451 final*.
- Comisión Europea. 2020g. «Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund». *COM(2020) 460 final*.
- Comisión Europea. 2020h. «Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the InvestEU Programme». *COM(2020) 403 final*.
- Consejo Europeo. 2020. «Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions». *EUCO 10/20*.
- Consejo de la Unión Europea. 2019. «Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro». *5643/19*.

- Darvas, Z. 2020. «The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution», en *Bruegel Blog*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2020/06/the-eus-recovery-fund-proposals-crisis-relief-with-massive-redistribution/>.
- Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., López-Vicente, F. y Pérez, J.J. 2020. «Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea», en *Banco de España, Documentos Ocasionales*, 2021.
- Doménech, R. y González-Páramo, J.M. 2017. «Budgetary stability and structural reforms in Spain: lessons from the recession and options for the future», en *BBVA Research, Working Papers*, 17/11.
- Parlamento Europeo. 2020. «Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council». Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditionality-meps-strike-a-deal-with-council>.
- FUNCAS. 2020. «Spain's macro outlook: Rising COVID-19 cases dampen economic forecast», en *Economic & Financial Outlook*, 9(5).
- Gutiérrez, E. y Moral-Benito, E. 2020. «Medidas de contención, evolución del empleo y propagación del COVID-19 en los municipios españoles», en *Banco de España, Documentos Ocasionales*, 2022.
- Hernández, P. y Moral-Benito, E. 2016. «Fiscal multipliers in turbulent times: the case of Spain», en *Empirical Economics*, 50: 1589-1625. <https://doi.org/10.1007/s00181-015-0969-0>.
- Hidalgo, M. 2020. «Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos», en *EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy, Policy Brief #3*, octubre 2020. Disponible en: <https://www.esade.edu/itemsweb/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>.
- La Moncloa. 2020. «Sánchez: "Europa se ha enfrentado a un reto histórico y ha sabido responder con un acuerdo histórico"», en *La Moncloa*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/21072020_consejoeuropa.aspx.
- Presidencia del Gobierno. 2020. «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf.
- Varga, J., Roeger, W. y Veld, J. 2014. «Growth effects of structural reforms in Southern Europe: the case of Greece, Italy, Spain and Portugal», en *Empirica*, 41: 323-363. <https://doi.org/10.2765/5500>.

Anexo I. Distribución de recursos *Next Generation EU*

Tabla 9. Distribución de las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, millones de euros

País	Asignación del 70 % (2021-2022)	Asignación del 30 % (2023)	Total
Bélgica	3.402	1.746	5.148
Bulgaria	4.326	1.655	5.981
República Checa	3.301	3.444	6.745
Dinamarca	1.216	338	1.554
Alemania	15.203	7.514	22.717
Estonia	709	308	1.017
Irlanda	853	420	1.273
Grecia	12.612	3.631	16.243
España	43.480	15.688	59.168
Francia	22.699	14.695	37.394
Croacia	4.322	1.628	5.950
Italia	44.724	20.732	65.456
Chipre	764	204	968
Letonia	1.531	342	1.873
Lituania	1.952	480	2.432
Luxemburgo	72	21	93
Hungría	4.330	1.927	6.257
Malta	160	44	204
Países Bajos	3.667	1.905	5.572
Austria	2.082	913	2.995
Polonia	18.917	4.143	23.060
Portugal	9.107	4.066	13.173
Rumanía	9.529	4.271	13.800
Eslovenia	1.195	363	1.558
Eslovaquia	4.333	1.502	5.835
Finlandia	1.550	782	2.332
Suecia	2.716	985	3.701
Total	218.750	93.750	312.500

Fuente: Comisión Europea.

Tabla 10. Cantidad máxima disponible en forma de préstamos para cada país, estimación del reparto de REACT-EU, estimación de la distribución de los recursos adicionales FEADER, estimación de la distribución del Fondo de Transición Justa, estimación de la distribución del Fondo InvestEU, estimación de la distribución del Fondo Horizonte Europa, estimación de la distribución del RescEU, en millones de euros

Países	Cantidad máxima disponible en forma de préstamos	Estimación del reparto de REACT-EU	Estimación de la distribución de los recursos adicionales FEADER	Estimación de la distribución del Fondo de Transición Justa	Estimación de la distribución del Fondo InvestEU	Estimación de la distribución del Fondo Horizonte Europa	Estimación de la distribución del RescEU
Bélgica	29.795,37	331,16	44,86	95,0	299,99	315,59	65,93
Bulgaria	3.678,25	622,88	188,13	673,3	68,13	14,91	8,30
República Checa	12.932,47	938,32	172,81	853,3	106,63	47,59	27,99
Dinamarca	20.248,50	218,92	50,63	46,3	119,39	166,70	44,02
Alemania	218.618,00	2.414,34	661,09	1.288,0	252,32	954,97	489,50
Estonia	1.685,81	254,23	58,69	184,0	57,39	24,34	3,80
Irlanda	16.168,79	120,07	176,75	44,0	176,00	113,51	35,68
Grecia	11.643,24	1.925,88	340,32	431,3	502,80	152,75	24,86
España	76.107,21	13.160,10	668,62	451,7	349,11	579,93	166,28
Francia	151.778,57	4.194,56	807,57	535,3	349,65	707,43	334,75
Croacia	3.247,55	755,60	187,89	96,7	228,65	12,36	6,98
Italia	109.656,21	12.620,65	848,34	535,3	460,20	524,72	239,55
Chipre	1.321,25	166,72	10,68	52,7	291,73	29,16	2,87
Letonia	1.880,79	276,70	78,34	99,7	114,94	10,02	4,20
Lituania	2.835,07	381,85	130,35	142,0	128,19	8,71	6,37
Luxemburgo	2.798,91	144,46	8,21	4,7	69,08	18,24	6,23
Hungría	8.627,36	1.079,96	277,95	135,7	198,68	35,63	18,35
Malta	811,72	161,13	8,15	12,0	134,32	3,33	1,69
Países Bajos	49.697,14	567,17	48,85	324,0	162,21	494,32	111,07
Austria	25.087,82	278,30	320,87	70,7	211,88	177,98	55,40
Polonia	32.051,02	1.653,40	880,11	2.000,0	156,55	68,66	68,87
Portugal	12.916,91	1.999,69	329,38	116,3	344,46	104,95	28,54
Rumanía	13.470,05	1.743,47	644,78	1.112,3	137,42	26,03	30,50

Países	Cantidad máxima disponible en forma de préstamos	Estimación del reparto de REACT-EU	Estimación de la distribución de los recursos adicionales FEADER	Estimación de la distribución del Fondo de Transición Justa	Estimación de la distribución del Fondo InvestEU	Estimación de la distribución del Fondo Horizonte Europa	Estimación de la distribución del RescEU
Eslovenia	2.924,22	317,28	68,28	134,3	216,62	35,24	6,57
Eslovaquia	5.704,70	672,81	152,05	238,7	158,68	13,47	12,84
Finlandia	14.986,92	168,39	195,02	242,0	186,05	143,60	33,30
Suecia	31.134,81	331,94	141,28	81,0	118,94	215,86	65,54
Total	360.000	47.500,00	7.500	10.000	5.600,00	5.000,00	1.900,00

Fuente: elaboración propia a partir de AMECO.

NOTAS

- 1 El Instituto Nacional de Estadística toma como dato de referencia la media de los movimientos producidos entre el 18 y el 21 de noviembre de 2019.
- 2 Gutiérrez y Moral-Benito, 2020.
- 3 Comisión Europea, 2020a.
- 4 Consejo Europeo, 2020.
- 5 Comisión Europea, 2020b.
- 6 Consejo de la Unión Europea, 2019.
- 7 Comisión Europea, 2019a.
- 8 Comisión Europea, 2019b.
- 9 Comisión Europea, 2020c.
- 10 Comisión Europea, 2020d.
- 11 Comisión Europea, 2020e.
- 12 Banco de España, 2020; La Moncloa, 2020.
- 13 Darvas, 2020.
- 14 Darvas, 2020.
- 15 Delgado-Téllez, *et al.*, 2020.
- 16 Comisión Europea, 2020f.
- 17 Se establecen dos períodos de referencia: por un lado, los años 2020 y 2021, por otro lado, el año 2022. Para los dos primeros años el período de referencia es el primer semestre de 2020, para el último año es el primer semestre de 2021.
- 18 Para los años 2020 y 2021 el período de referencia es la media de personas desempleadas en los meses de junio a agosto de 2020, para 2022 la media de estos mismos meses durante el año 2021.
- 19 Comisión, 2020f.
- 20 Comisión Europea, 2018a.
- 21 Comisión Europea, 2020g.
- 22 Los límites han sido establecidos teniendo en cuenta una dotación inicial para el Fondo de 30.000 millones de euros, por lo que dicha cantidad debería ser tomada con cautela, a falta de más información.
- 23 Comisión Europea, 2018b.
- 24 Comisión Europea, 2020h.
- 25 Darvas, 2020.
- 26 La contribución neta se refiere a la cantidad recibida por cada Estado miembro, excluyendo a terceros que también participan en los proyectos que reciben financiación.
- 27 El Fondo Horizonte 2020 también tiene como destinatarios a Reino Unido y terceros países.
- 28 Comisión Europea, 2018c.
- 29 Darvas, 2020.
- 30 Comisión Europea, 2019c.
- 31 Consejo Europeo, 2020.
- 32 Parlamento Europeo, 2020.
- 33 Hidalgo, 2020.
- 34 Hernández y Moral-Benito, 2016.
- 35 Castro y Hernández, 2008.
- 36 Doménech y González Páramo, 2017.
- 37 Varga *et al.*, 2014.
- 38 Los autores usan como punto de referencia para la aplicación de reformas en cada sector y mercado la media de desempeño de los tres mejores países de la Eurozona. Para comparar la renta per cápita, utilizan los datos de 2012, por lo que Luxemburgo, Austria y Países Bajos serían los países de referencia.
- 39 Presidencia del Gobierno, 2020.

40 Es previsible que el contenido del citado borrador contemple variaciones marginales con respecto a la versión definitiva. Aun así, es necesario tener cierta cautela sobre algunas cuestiones, como es el caso de la composición de la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, en donde todavía no está claro qué miembros del Ejecutivo formarán parte de este organismo.

41 AIREF, 2020.

42 Banco de España, 2020.

43 FUNCAS, 2020.

44 Comisión Europea, 2020c.