

Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España

*Francisco J. Delgado**

Recibido: 16 de febrero de 2021
Aceptado: 03 de mayo de 2021

RESUMEN:

En esta nota se revisa el nuevo instrumento temporal de recuperación de la Unión Europea, Next Generation EU, dotado con 750.000 millones para 2021-2026, con atención al caso de España. Al igual que el resto de fondos europeos, este nuevo instrumento, que supondrá más de 140.000 millones para España entre préstamos y ayudas, tiene claras implicaciones regionales y locales, y supone no pocos desafíos que también serán abordados en el trabajo.

PALABRAS CLAVE: Fondos europeos; Next Generation EU; covid-19; regional.

CLASIFICACIÓN JEL: R11; O52.

Next Generation EU: a panoramic view and the regional dimension in Spain

ABSTRACT:

In this note, we revise the new temporal recovery instrument of the EU, Next Generation EU, with 750,000 million for 2021-2027, with attention to the Spanish case. Like the other European funds, this new instrument, which will amount to more than 140,000 million for Spain between loans and aids, has clear regional and local implications, and poses not a few challenges that will also be addressed in this paper.

KEYWORDS: European funds; Next Generation EU; covid-19; regional.

JEL CLASSIFICATION: R11; O52.

1. INTRODUCCIÓN

La profunda crisis derivada de la pandemia covid-19 ha puesto en jaque a la economía mundial y Europa no ha sido una excepción. Además, España está siendo uno de los países más afectados por el impacto del coronavirus, con múltiples efectos sobre la actividad económica, el empleo, la movilidad, la sanidad, la población... En un reciente trabajo, Fernández Cerezo (2021) estima los efectos por provincias señalando los factores determinantes de la heterogeneidad en el impacto de la crisis.

España ha experimentado en 2020 una caída estimada de un 11% del PIB, cerrando el año con 3.888.137 parados y 755.613 en ERTes, totalizando una cifra entre ambas magnitudes muy significativa. Asimismo, la necesaria intervención pública vía gasto, y la fuerte contracción de los ingresos impositivos por el parón de la actividad, ha disparado la deuda pública hasta el entorno del 115% del PIB y se espera que siga creciendo en los próximos trimestres, devolviendo su sostenibilidad al centro del debate de la actuación pública.

* Universidad de Oviedo. España.

Autor para correspondencia: fdelgado@uniovi.es

En este negativo contexto, la Unión Europea reaccionó de forma bastante rápida aprobando ya en julio de 2020 el denominado Next Generation EU (en adelante, NextGenEU), dotado con 750.000 millones de euros (a precios constantes de 2018) para el periodo 2021-2026. Este importante volumen de recursos europeos se añade a los aprobados en el vigente Marco Financiero Plurianual 2021-2027, 1.074.300 millones de euros. Así, estamos ante un total de recursos entre ambos instrumentos de 1.824.300 millones de euros para los próximos años. Y en este aspecto no podemos obviar los posibles problemas de ejecución de los fondos por los países y regiones, como viene ocurriendo con los marcos plurianuales anteriores (véase Moreno (2020) para un reciente análisis de la absorción de fondos a nivel regional europeo para 2007-2013).

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se ofrece una visión general de NextGenEU. En la sección 3 se presenta el caso de España. Finalmente, la sección 4 se dedica a revisar algunos de los importantes desafíos de estos nuevos fondos europeos.

2. UNA PANORÁMICA DE NEXT GENERATION EU

NextGenEU es un instrumento temporal de recuperación en respuesta a la enorme crisis desatada tras la aparición del covid-19 a comienzos de 2020, y se espera que tenga efectos importantes sobre la actividad y el empleo. En Bańkowski et al. (2021) se recogen estimaciones por países, y España será previsiblemente el país más beneficiado, en línea con los recursos que recibirá de este fondo. Y Alcidi y Gros (2020) y Ladi y Tsarouhas (2020) abordan los retos para la construcción europea y la gobernanza.

El periodo de vigencia del instrumento será 2021-2026. En los cuadros 1 y 2 se recogen las finalidades y los componentes del fondo. Como se puede observar, la mayor parte de los recursos tiene como finalidad la cohesión, resiliencia y valores, y el principal componente es el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, seguido por el REACT-EU.

El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia está dotado con 672.500 millones de euros (precios 2018). Esta dotación se reparte entre préstamos, 360.000 millones a devolver antes de 2058, y subvenciones, 312.500 millones. En el caso de las subvenciones o transferencias, se contempla la asignación en dos tramos: un 70% en 2021 y el restante 30% en 2022.

En relación al reparto por países, Europa contempla la preparación de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, y ha establecido cuantías máximas para cada país. Todos los detalles se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

La estimación para España de este mecanismo se sitúa en 140.000 millones de euros, más los fondos del REACT-EU. Esa partida incluye, por un lado, subvenciones, con un total de 69.528 millones, concretamente 46.603 en el periodo 2021-2022 y otros 22.925 millones en 2023. Y por otro lado los préstamos, 70.000 millones aproximadamente, a los que España ha anunciado la renuncia a su uso por ahora.

Es importante señalar que la ejecución es de 4 años para las reformas y 6 años para los proyectos (2021-2026).

Europa ha establecido dos grandes claves para los fondos NextGenEU: *green* y digital. Precisamente para los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia se han establecido 4 dimensiones importantes: sostenibilidad medioambiental, productividad, justicia (*fairness*) y estabilidad macroeconómica. Y se han marcado unos fondos mínimos de 37% para *green* y 20% para digital, denotando la relevancia de ambos pilares en estos fondos. Dichos planes nacionales deben ser presentados antes del 30 de abril y requieren la aprobación por Europa, que someterá a estos planes a un seguimiento y evaluación continuo. Además, se ha creado el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (**RECOVER**) para coordinar y aplicar el mecanismo de recuperación.

CUADRO 1.
Grandes finalidades de NextGenEU

Finalidad	Cuantía (millones)
Mercado único, innovación y economía digital	10.600
Cohesión, resiliencia y valores	721.900
Recursos naturales y medio ambiente	17.500
TOTAL	750.000

Fuente: Comisión Europea.

CUADRO 2.
Componentes de NextGenEU

Componente	Cuantía (millones)
Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	672.500
REACT-EU	47.500
Fondo de Transición Justa	10.000
Fondo Agrícola Europeo para Desarrollo Rural	7.500
Fondo InvestEU	5.600
Horizonte Europa	5.000
RescEU – Mecanismo de protección civil	1.900
TOTAL	750.000

Fuente: Comisión Europea.

En cuanto al REACT-EU, Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa, dotado con 47.500 millones de euros (precios constantes de 2018), es una continuación de Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus / Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Su ejecución será a través de FEDER y FSE fundamentalmente. Se contempla un carácter retroactivo, para actuaciones desde 1 de febrero de 2020, y hasta finales de 2023.

3. NEXTGENEU Y ESPAÑA

En el caso de España, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, conocido como “España Puede”, fue presentado en versión preliminar a comienzos de octubre de 2020. El plan incluye cuatro grandes líneas: España verde, digital, sin brechas de género, cohesionada e inclusiva. Y se articula en 10 “políticas palanca” y 30 proyectos o líneas de acción.

En el ámbito de los fondos europeos, el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación (BOE 31 de diciembre de 2020) contiene novedades importantes. Por un lado, la creación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica –PERTEs-, como nuevo instrumento de colaboración público-privada, y en línea con los Proyectos de Interés Común Europeos. Tal y como recoge el citado Real Decreto-Ley, estos PERTEs se caracterizan por ser proyectos de carácter estratégico, con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española. Además, se crea el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTEs.

CUADRO 3.
España Puede: palancas y fondos

Palanca	Fondos (%)
1. Agenda urbana y rural. Cohesión territorial (despoblación, desarrollo agricultura)	16,0
2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	12,2
3. Transición energética justa e inclusiva	8,9
4. Administración pública del siglo XXI	5,0
5. Modernización y digitalización del ecosistema industria-servicios y de la pyme, impulso al emprendimiento	17,1
6. Pacto por la ciencia y la innovación; refuerzo del Sistema Nacional de Salud	16,5
7. Educación y formación continua, desarrollo de capacidades	17,6
8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	5,7
9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	1,1
10. Modernización del sistema fiscal	-

Fuente: Gobierno de España.

Por otro lado, se crean la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, integrada por el Estado y las CCAA, y a la que “se podrá convocar a la FEMP”.

Con el objetivo de dar la necesaria participación a los agentes económicos, desde los diferentes ministerios se están lanzando diversas Manifestaciones y Expresiones de Interés. Como consta en la documentación relativa a estas iniciativas, la participación no es vinculante para las futuras convocatorias y licitaciones, sino que pretenden recoger las propuestas de los sectores implicados en los ámbitos del plan. Aunque este proceso sigue abierto, en el momento actual (febrero de 2021) se han publicado las recogidas en el cuadro 4.

CUADRO 4.
Manifestaciones de interés publicadas

Manifestación o Expresión de Interés
Proyectos tractores para una transición energética justa e inclusiva: hidrógeno renovable
Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación
Proyectos tractores de competitividad y sostenibilidad industrial
Movilidad eléctrica: infraestructura de recarga, innovación y electrificación del parque móvil
Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue 5G
Comunidades energéticas locales
Energías sostenibles en las islas
Energías renovables
Flexibilidad del sistema energético, infraestructura eléctrica y redes inteligentes y despliegue del almacenamiento energético
Economía circular en el ámbito de la empresa
Transporte sostenible y digital

Fuente: Elaboración propia.

Los Presupuestos Generales del Estado 2021 (en adelante PGE2021) incluyen mucha información relevante sobre el uso de los fondos NextGenEU en nuestro país. Así, se contemplan 26.634 millones de euros, con el siguiente detalle:

- 24.198 millones para MRR + 2.436 millones REACT-EU (Estado)
- CCAA: 10.793 millones (con una parte ya regionalizada)
- Entidades locales: 1.489 millones.

En el cuadro 5 se recogen las partidas de NextGenEU de los ministerios más involucrados en los fondos:

CUADRO 5.
NextGenEU en los PGE2021 (selección)

Secciones	Importe (M)
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	4.982,35
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	1.708,00
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	6.805,22
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.653,69
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.101,73
Ministerio de Educación y Formación Profesional	1.852,55

Fuente: Gobierno de España.

CUADRO 6.
Reparto de REACT-EU por regiones (2021-22)

CCAA	Dotación (millones)	% sobre total
Andalucía	1.881	18,8
Aragón	267	2,7
Asturias	196	2,0
Baleares	300	3,0
Canarias	630	6,3
Cantabria	96	1,0
Castilla-La Mancha	486	4,9
Castilla y León	335	3,4
Cataluña	1.706	17,1
Comunidad Valenciana	1.254	12,5
Extremadura	187	1,9
Galicia	441	4,4
Madrid	1.284	12,8
Murcia	258	2,6
Navarra	148	1,5
País Vasco	426	4,3
La Rioja	65	0,6
Ceuta	24	0,2
Melilla	17	0,2
TOTAL	10.000	100

Fuente: Gobierno de España.

En cuanto al fondo REACT-EU, el reparto por CCAA se ha establecido, a finales de 2020, según el impacto de la crisis en tres variables, riqueza y desempleo, tanto general como el juvenil:

- Riqueza (2/3)
- Desempleo (2/9)
- Desempleo juvenil (1/9)

Este fondo conlleva 10.000 millones para las CCAA en el periodo 2021-2022, no incluidos en los PGE2021: 8.000 millones en 2021 y 2.000 millones en 2022. Las actuaciones deben encuadrarse en FEDER, FSE, Iniciativa empleo juvenil o FEAD, a elección de las regiones. Las actuaciones pueden abarcar hasta el 31 de diciembre de 2023.

En cuanto al papel de las regiones y las entidades locales en los fondos NextGenEU, recientemente el Comité Europeo de las Regiones señalaba que "solo una minoría de Estados miembros consulta a sus entes locales y regionales respecto a la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y que un número aún menor tiene en cuenta realmente sus aportaciones" (<https://cor.europa.eu/es/news/Pages/post-COVID-recovery-plans.aspx>). No cabe duda de que los

gobiernos subcentrales deben jugar un papel destacado en la elaboración de los planes, y no actuar como meros gestores de los mismos.

En este sentido, y en un contexto más amplio, entendemos que sería útil la creación de un Consejo de Política Regional, más allá de los nuevos fondos NextGenEU, tal y como se recogía en Lago Peñas (2017).

4. ALGUNOS DESAFÍOS

Los fondos NextGenEU, creados al hilo de la fuerte crisis económica desatada tras la extensión mundial del covid-19 a comienzos de 2020, son un gran estímulo a la actividad en la UE, y en ellos se han depositado grandes esperanzas de recuperación y transformación, pero también conllevan no pocos desafíos. A continuación, a modo de cierre del trabajo, y sin ánimo de exhaustividad, se enumeran algunos de ellos:

- No son fondos “asegurados” o “cheques en blanco”, sino que Europa establece claras condiciones: acometer grandes reformas, en distintos ámbitos, y destinarlos a inversiones.
- Son fondos “adicionales”, por importe de 750.000 millones de euros, al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, dotado con 1.074.300 millones. Por tanto, sigue la vigencia y relevancia de fondos como FEDER (véase Escribá y Murgui (2018) para el impacto sobre las regiones españolas en 2014-2020) o FSE.
- Son una llamada a ideas y grandes proyectos, muchos tractores, transformadores, por lo que son una excelente oportunidad revalorizar la marca España y aumentar el gasto, o mejor dicho, inversión, en I+D+i.
- El necesario papel de las PYMES en todo el proceso de transformación, por supuesto además de, y en casos junto a, las grandes empresas tractoras.
- La gestión o burocracia de los fondos exigirá un gran esfuerzo para las administraciones públicas, máxime tras grandes lagunas en estos últimos años en la certificación a Europa en los fondos europeos.
- Se requiere una importante y leal coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados. En un estado tan descentralizado como España, esta colaboración es más crucial si cabe.
- Debemos tener presente el Marco de Ayudas de Estado que, aunque está siendo revisado en estos meses para adaptarlo al difícil escenario de la pandemia, establece límites a las ayudas (sobre todo en cuanto a porcentajes de cofinanciación) que pueden actuar de freno para las grandes inversiones de las empresas.
- Este esfuerzo de la UE se traducirá lógicamente en un mayor endeudamiento a largo plazo (véase Delgado-Téllez et al. 2020), con lo que habrá mayores contribuciones nacionales futuras. Es un buen momento para revisar el presupuesto de la UE.

REFERENCIAS

- Alcidi, C., y Gros, D. (2020). Next Generation EU: a large common response to the COVID-19 crisis. *Intereconomics*, 55(4), 202-203.
- Bañkowski, K., Ferdinandusse, M., Hauptmeier, S., Jacquinet, P., & Valenta, V. (2021). The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area. *Occasional Paper Series*, 255. Banco Central Europeo.
- Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., López-Vicente, F., y Pérez, J.J. (2020). Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea. *Documentos Ocasionales 2021*. Banco de España.

- Escribá, J., & Murgui, M.J. (2018). The ERDF fund (2014-2020) in the Spanish regions. *Investigaciones Regionales*, 41, 229-261.
- Fernández, A. (2021). La evolución de la actividad en las provincias españolas a lo largo de 2020 y sus determinantes. *Boletín Económico BDE*. Banco de España.
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041-1056.
- Lago Peñas, S. (coord.). *La política regional en España: análisis y propuestas de reforma*, GEN Report 3/2017. GEN – Universidad de Vigo.
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: regional effectiveness of the management of the variation in the structural funds. *Investigaciones Regionales*, 46, 27-50.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos en el proceso de revisión del trabajo, en especial del Editor Jefe, Vicente Royuela, así como la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2017-85024-C2-2-P).

ORCID

Francisco J. Delgado <https://orcid.org/0000-0002-5086-7011>

