

El fiasco de los fondos europeos

Junio de 2024



INSTITUTO
JUAN DE
MARIANA

El fiasco de los fondos europeos

Junio de 2024

Instituto Juan de Mariana

juandemariana.org

Índice

Resumen ejecutivo	4
Propaganda	7
Ineficacia	10
Opacidad	13
Burocracia	16
Distorsión	20
Contrarreformas	32
Conclusiones	36

Resumen ejecutivo

- 01 España recibirá 163.000 millones del programa *NextGeneration EU*. A lo largo del primer trienio de ejecución, los pagos efectivamente realizados han sido del 45,5 por ciento en 2021, el 39,6 por ciento en 2022 y el 27,3 por ciento en 2023. A la economía real han llegado apenas 20.000 millones, un 75 por ciento menos de lo esperado.
- 02 La opacidad ha sido una de las características centrales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Intervención General de la Administración del Estado no desglosa los fondos realmente invertidos desde verano de 2021. De igual modo, la Conferencia Sectorial que gobierna la coordinación del programa con las comunidades autónomas lleva más de tres años sin celebrar una sola sesión. Numerosos organismos públicos y privados han reprochado al gobierno su falta de transparencia, que también ha sido criticada por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo.
- 03 El modelo de gestión por el gobierno está *condenado por diseño*. En la medida en que se han introducido numerosos procedimientos burocráticos, el resultado ha sido el que cabía esperar, con numerosos cuellos de botella y parones administrativos.

-
- 04 El gobierno español afirmó que los fondos europeos elevarían el crecimiento de forma espectacular, hasta el punto de incrementar la tasa anual de aumento del PIB en 2,5-3 puntos. Sin embargo, el efecto real fue cinco veces menor en los primeros años de desembolso de los fondos y, a medio plazo, sería más de un 50 menor de lo esperado.
- 05 En cuanto al empleo, los niveles efectivos de ocupación son, de hecho, más bajos de lo esperado antes de la aprobación de los fondos europeos, de modo que la mejora en el mercado laboral es inexistente, a pesar de que el gobierno prometió crear 800.000 empleos por esta vía. De hecho, el paro efectivo está subiendo, al haberse incrementado de 3.773.000 a 3.790.500 personas entre diciembre de 2022 y el mismo mes de 2023.
- 06 Otro de los aspectos positivos que el gobierno asociaba a su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia era la mejora que inducirían los fondos comunitarios en los niveles de actividad e inversión privada. Pues bien, si comparamos las cifras alcanzadas a finales de 2019 con los registros de cierre de 2023 vemos que la inversión está un 2,2 por ciento por debajo de los niveles alcanzados hace cuatro años, con una caída cercana al 6,2 por ciento en los registros de formación bruta de capital fijo en maquinaria y bienes de equipo y un descenso de 2,6 puntos en la construcción.
- 07 Aunque los gastos de las Administraciones son un 11,3 por ciento mayores que en 2019, el PIB solamente ha subido un 3,7 por ciento durante el último lustro. Por otro lado, el gasto en I+D se sitúa un 50 por ciento por debajo de la media europea y la inversión extranjera cayó un 20 por ciento durante el pasado año, alcanzando registros un 50 por ciento menores que al comienzo de la Administración Sánchez.
- 08 El grueso de los fondos europeos han ido a parar al propio sector público. Entre los principales receptores de estos recursos, el 80 por ciento son distintas instancias del Estado y menos de un 20 por ciento son empresas privadas. Además, se puede estimar que, frente a un presupuesto de casi 80.000 millones comprometidos en ayudas a fondo perdido, el gobierno ha planteado 37.000 millones de nuevos gastos estructurales, desembolsos corrientes, subsidios y subvenciones, etc.

-
- 09 El desbloqueo de los fondos lleva aparejada la aprobación de distintas reformas que, en la práctica, no solamente no tendrán efectos positivos, sino que suponen verdaderas *contrarreformas* de impacto francamente negativo en la economía española. Tres ejemplos claros de ello son la Ley de Vivienda (que está hundiendo la oferta de pisos disponibles), los cambios en el sistema de pensiones (que dispara las cotizaciones sociales mientras ensancha el agujero de la Seguridad Social) o los nuevos modelos de medición del empleo (plagados de maquillaje estadístico).
- 10 España debe bloquear los fondos europeos que aún no se han comprometido y desembolsado y poner en marcha un programa masivo de incentivos fiscales que permita devolver recursos al sector privado, dejando la ejecución de estos recursos comunitarios en manos de las empresas, que podrán asumir los fondos europeos por el lado de la oferta. Hasta la fecha, el gobierno de Pedro Sánchez ha desechado esta posibilidad y apenas ha comprometido 483 millones de euros en una pequeña línea de incentivos fiscales en I+D que supone un magro 0,6 por ciento del total de ayudas a fondo perdido movilizadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Propaganda

El gobierno de España ha volcado todas sus esperanzas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, un gran paquete de inversiones milmillonarias financiado por los fondos del programa Next Generation EU. A cambio de la aprobación de distintas reformas, Bruselas se ha comprometido a inyectar más de 163.000 millones en la economía española, por un monto de 79.000 millones en ayudas a fondo perdido y 84.000 millones en concepto de créditos blandos.

Con estos recursos facilitados por las instituciones europeas, el Ejecutivo de coalición entre PSOE y Sumar espera incrementar el potencial de crecimiento de la economía de nuestro país y generar empleo estable de forma sostenible en el tiempo. Asimismo, el gabinete que preside Pedro Sánchez confía en que estos fondos facilitarán el avance de dos de sus principales objetivos: la *transición energética* y la *transformación digital*.

El mejor ejemplo de las esperanzas que ha depositado el gobierno en esta iniciativa lo tenemos en el ejercicio de propaganda que acompañó al lanzamiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), con un total de nueve presentaciones oficiales de los fondos europeos por parte de la

Administración Sánchez. El objetivo no era otro que generar altas expectativas en el conjunto de la sociedad y, en especial, en el sector empresarial.

Así, el 7 de octubre de 2020, el presidente del gobierno trasladó la idea de que el gobierno español iba a acelerar la ejecución del programa, con un adelanto de 27.000 millones que se haría efectivo en los Presupuestos Generales del Estado de 2021. Pedro Sánchez se jactó entonces de que dicho desembolso sería “un adelanto que va más allá de los tiempos que maneja la Comisión”.

En la misma línea, el 29 de enero de 2021, la entonces ministra de Economía, Nadia Calviño, sacaba pecho sobre el despliegue de recursos que ya estaba en marcha. “Por supuesto, desde el 1 de enero de 2021 hemos comenzado con la ejecución de los Presupuestos Generales, que son un instrumento clave y esencial en relación con el Plan”, apuntó la política gallega, que a renglón seguido hizo una proyección muy optimista del impacto que tendría el programa:

“La magnitud de este impulso inversor y de los recursos que pueden fluir a nuestro país no tiene parangón con otros programas de inversión aprobados en otros momentos de nuestra historia. Las inversiones financiadas con cargo a los fondos del Next Generation EU permitirán movilizar inversiones privadas por valor de unos 500.000 millones de euros a lo largo de los próximos años. Según nuestras estimaciones, el efecto a corto plazo, ya apreciable desde 2021 si desplegamos íntegramente este plan, podría ascender a un aumento de más de 2 puntos porcentuales en el ritmo de crecimiento del PIB, mientras que, a medio o largo plazo, el efecto sobre el crecimiento potencial de España podría llevar dicha tasa por encima del 2 por ciento”.

Está claro que el gobierno ha pretendido trasladar la idea de que los fondos tendrán un gran impacto en la economía española. Sin embargo, el paso de los años ha puesto de manifiesto que la realidad no es tan prometedora como alumbraba el Ejecutivo. De hecho, los indicadores disponibles invitan a adoptar una postura mucho más pesimista y crítica acerca de los efectos del programa *Next Generation EU*, en línea con el consenso de analistas, servicios de estudios y organizaciones empresariales que se han venido pronunciando al respecto.

El presente documento del Instituto Juan de Mariana evalúa el legado que deja el primer trienio de gestión de los fondos europeos, marcado por la ineficacia con la que se han manejado los recursos comunitarios, la opacidad con la que se ha informado de la evolución de los desembolsos asociados al programa, los problemas de burocracia que han minado la efectividad de las licitaciones, las distorsiones introducidas por un modelo de gestión que margina al sector

privado y el impacto regresivo de las contrarreformas que el gobierno ha introducido para tener acceso a los fondos.

Ineficacia

Uno de los aspectos más llamativos con los que se están gestionando los fondos europeos es la enorme ineficacia con la que se han procesado dichos recursos. Los cuadros 1 y 2 desglosan la ejecución del programa *NextGeneration EU* en los años 2021, 2022 y 2023, aportando asimismo cifras referidas a los tres primeros meses del presente ejercicio 2024.

Los datos de la IGAE muestran que las autorizaciones del gobierno han ido a menos (91,4 por ciento en 2021, 88,3 por ciento en 2022 y 79,2 por ciento en 2023), lo que a su vez se traduce en un descenso de los fondos comprometidos (86,7 por ciento en 2021, 76 por ciento en 2022 y 65,5 por ciento en 2023) y en una caída de las obligaciones reconocidas (82,8 por ciento en 2021, 68,9 por ciento en 2022 y 57,3 por ciento en 2023).

Los pagos realizados han pasado del 45,5 por ciento de los fondos disponibles para el año 2021 al 39,6 por ciento registrado en el año 2022 y el 27,3 por ciento alcanzado en el ejercicio 2023. Los *ratios* para los cuatro primeros meses de 2024 en los que disponemos de datos confirman que la tendencia a peor se mantiene.

GRÁFICO 1. EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS, 2021-2023 Y ENERO-MARZO DE 2024.

Fecha	Crédito total	Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
31/12/2021	24.198.283.030	22.128.257.670	20.976.929.130	20.044.067.160	11.000.564.230
Miles de euros		Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones Reconocidas %	Pagos Realizados %
		91,40%	86,70%	82,80%	45,50%

Fecha	Crédito total	Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
31/12/2022	28.471.419	25.143.466	21.647.882	19.634.708	11.271.516
Miles de euros		Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones Reconocidas %	Pagos Realizados %
		88,31%	76,03%	68,96%	39,59%

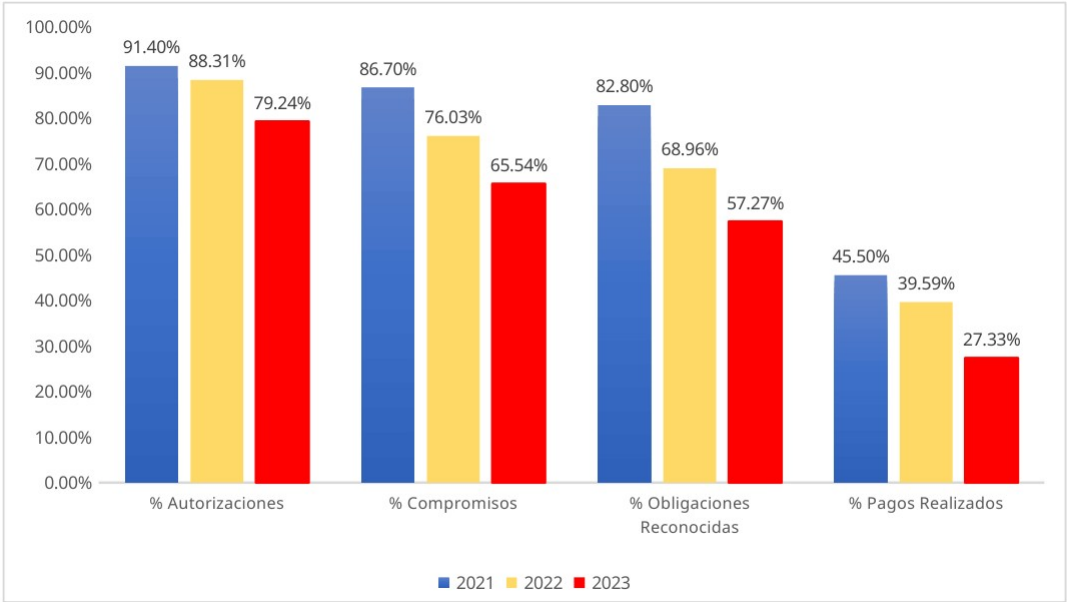
Fecha	Crédito total	Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
31/12/2023	35.944.215	28.483.739	23.557.481	20.586.924	9.822.371
Miles de euros		Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones Reconocidas %	Pagos Realizados %
		79,24%	65,54%	57,27%	27,33%

Fecha	Crédito total	Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados
30/04/2024	35.290.239	9.394.519	4.651.740	904.949	532.050
Miles de euros		Autorizaciones	Compromisos	Obligaciones Reconocidas %	Pagos Realizados %
		26,62%	13,18%	2,56%	1,51%

FUENTE: INSTITUTO JUAN DE MARIANA A PARTIR DE INTERVENCIÓN GENERAL DE LA

Administración del Estado (IGAE).

GRÁFICO 2. GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS, 2021 – 2023.



FUENTE: INSTITUTO JUAN DE MARIANA A PARTIR DE INTERVENCIÓN GENERAL DE LA

Administración del Estado (IGAE).

Es importante recordar que los pagos realizados bien pueden ser transferencias de la Administración a otros entes públicos. Por lo tanto, aunque los pagos realizados en 2023 supongan menos de 3 de cada 10 euros bajo gestión, esto no significa que tales desembolsos se hayan ejecutado de manera efectiva y hayan llegado a financiar un proyecto real. En este sentido, el gobierno no ha ofrecido datos de ejecución real desde agosto de 2021, pero las estimaciones elaboradas por Fedea apuntan que la ejecución real habría sido del 27 por ciento en 2021, 24 por ciento en 2022 y 9 por ciento en el primer semestre de 2023.

Por otro lado, si agregamos las cifras de todo el periodo 2021-2023 y atendemos a las evaluaciones anuales de la Comisión Europea, encontramos que los gastos que realmente se han realizado desde que se puso en marcha el programa *NextGeneration EU* han ascendido a 2.400 millones de euros en 2021, 5.200 millones en 2022 y 12.400 millones en 2023. Esto dejaría el importe total en el entorno de los 20.000 millones, lo que quiere decir que solamente se habría gastado el 25,1 por ciento de los fondos previstos para el trienio. Por lo tanto, por cada 100 euros movilizados desde las instituciones europeas, España apenas habría desembolsado 25 euros.¹

¹ La cifra de 20.000 millones ofrecida por la Comisión Europea es muy similar a la estimación presentada por la AIREF en abril de 2024, en el marco de la presentación de su Observatorio del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que cifra los gastos realmente ejecutados en 18.900 millones y, por tanto, plantea que el efecto real se ha quedado en el entorno del 25 por ciento. Ver: <<https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-desarrolla-un-observatorio-del-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>>.

Opacidad

La falta de transparencia en torno a la ejecución de los fondos ha sido una constante desde que el gobierno de España empezó a diseñar el despliegue de estos recursos. El mejor ejemplo de esta controversia son las dudas existentes acerca del dinero que realmente estaría llegando a la economía española.

La no disponibilidad de información resulta problemática y preocupante. Para evaluar el impacto de los fondos en la economía real, es vital conocer al detalle cómo se invierten estos recursos. En este sentido, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo ha expresado su preocupación por la opacidad con la que España está manejando el programa *NextGeneration EU* e incluso envió en febrero de 2023 una misión de trabajo que se desplazó a nuestro país y ha comprobado *in situ* la falta de información sobre los fondos que verdaderamente están llegando a la economía.

También es importante recordar que, si bien el reglamento del programa de fondos europeos incluye un compromiso de cogobernanza que apuesta por descentralizar el proceso, con ánimo de ampliar la toma de decisiones e incorporar a los distintos niveles de las Administraciones Públicas y al sector privado, lo cierto es que el Ejecutivo de Pedro Sánchez ha optado por manejar estos recursos *de arriba hacia abajo*, dejando casi sin capacidad de margen a las comunidades y los ayuntamientos y obviando las necesidades del sector privado.

Este planteamiento dificulta más aún el buen funcionamiento del programa y lo aleja de las circunstancias reales de la economía española. En este sentido, cabe recordar que la llamada Conferencia Sectorial para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo propósito es servir “como órgano de cooperación con las Comunidades Autónomas y para canalizar su participación en los proyectos de Plan”, solamente se ha reunido en tres ocasiones y, de hecho, celebró su última sesión en agosto de 2021.

Por otro lado, no hay que olvidar que la llegada futura de más fondos europeos también está condicionada por distintos retrasos que no se han explicado a la opinión pública. España debería haber solicitado el quinto desembolso el pasado mes de marzo de 2024, pero a finales de abril aún no lo había hecho.

Tras años de continuas denuncias por la opacidad con la que se están manejando los fondos, el gobierno intentó revertir la situación a finales de 2021, anunciando el desarrollo de la aplicación CoFFEE, una herramienta de auditoría y control que no ha llegado a desplegarse totalmente. Ante el fiasco de dicha respuesta, el ministerio de Economía presentó en abril de 2024 el programa ELISA, definido en su caso como una herramienta de visualización y navegación de datos referidos a las licitaciones financiadas por Bruselas.

El desarrollo de una solución supone el reconocimiento implícito de que, cuatro años después del anuncio del programa *NextGeneration EU*, la tónica general no ha sido otra que la falta de información y transparencia en la gestión de estos milmillonarios programas de gasto. De igual modo, si soluciones como CoFFEE hubiesen cumplido con lo esperado, no habría sido necesario introducir programas como ELISA.

En cualquier caso, lo cierto es que la herramienta ELISA emplea las mismas fuentes que ya han venido utilizando distintas instituciones privadas y servicios de análisis independientes en sus evaluaciones sobre la gestión de los fondos europeos. En cambio, los datos de mayor interés y relevancia, que podrían ser facilitados por la IGAE, se han quedado al margen de este desarrollo.

Por tanto, el gobierno sigue sin actualizar las cifras oficiales referidas al volumen de fondos que verdaderamente llegan a la economía real, puesto que la última información ofrecida data de agosto de 2021. Además, si damos por buenos los datos recogidos en la plataforma ELISA, encontramos que el 76 por ciento de los fondos autorizados a España siguen sin adjudicarse.

Ante la falta de transparencia que ha gobernado todo el proceso de despliegue de los fondos, y después de múltiples advertencias por parte de partidos políticos, medios comunicación, organizaciones empresariales y servicios de estudios, la AIREF presentó en abril de 2024 su propia herramienta de seguimiento de los fondos europeos. En el lanzamiento de la misma, el organismo que preside Cristina Herrero cargó duramente contra las malas prácticas del Ejecutivo.

Burocracia

El proceso articulado por el gobierno para ejecutar los fondos del MRR, ha generado un laberinto burocrático que complica sobremanera la movilización de estos recursos y explica los reducidos niveles de inversiones que realmente han llegado a la economía real. La fórmula empleada para canalizar los recursos movilizados por la Unión Europea está condenada al fracaso desde la raíz, puesto que introduce todo tipo de tapones y cuellos de botella.

A modo de resumen, el proceso funciona así: primero, el gobierno autoriza el gasto, reservado a tal fin el crédito presupuestario correspondiente; después, se acuerda un compromiso de gasto que asigna los desembolsos a un programa concreto; lo siguiente es la declaración del crédito correspondiente, es decir, la obligación de obligaciones reconocidas netas; por último, se produce la realización del pago, con la transferencia de fondos. De los cuatro puntos detallados, solamente el último implica un desembolso efectivo – pero no hay que olvidar que el destinatario de dicho pago bien podría ser otro organismo público, de modo que, o bien el dinero nunca llegaría a empresas y familias, o bien lo haría después de un nuevo proceso de adjudicación de tales recursos. Por eso, si los fondos son derivados a las comunidades autónomas, no hay que olvidar que éstas también deben lanzar convocatorias y completar los procedimientos de licitación de rigor, que están sujetos a distintos requisitos e

instancias administrativas. No sorprende, pues, que el gobierno maneje comúnmente términos vagos como el de “fondos movilizados”, que simplemente alude al dinero que envía Bruselas pero no dice nada de los dispendios que realmente se materializan en la economía española.

La cuestión de la derivación de los fondos a otras instancias es relevante porque, si nos fijamos en los datos del ejercicio 2021 encontramos que, partiendo de unos pagos realizados que apenas alcanzaron el 45,5 por ciento, debemos tomar en cuenta que el 75 por ciento de estos desembolsos fueron transferencias de la Administración General a otros organismos y entes del Estado. De ahí que, como muestran los estudios de la Comisión Europea, el impacto en la economía española en 2021 fue prácticamente nulo (apenas el 0,2 por ciento del PIB). Por otro lado, y al hilo de la violación del principio de cogobernanza que se enumeró en páginas anteriores, es importante recalcar que, aunque los fondos se transfieran a las comunidades o los ayuntamientos, éstos no han podido participar ni en el diseño de los planes, contenidos o áreas de inversión ni en el desarrollo de convocatorias y licitaciones. Por lo tanto, su impronta en el despliegue de los fondos resulta prácticamente nula. Por ministerios, los pagos realizados en 2021 fueron inferiores al 30 por ciento de los fondos asignados en los ministerios de Exteriores, Hacienda, Turismo, Interior, Inclusión, Economía o Cultura y Deporte y se situaron por debajo del 45,5 por ciento en los ministerios de Agricultura, Defensa, Transición Ecológica e Igualdad.

En 2022, los créditos del programa ascendían a 28.471 millones. Sin embargo, nuevamente se produjo un sinfín de bloqueos y parones burocráticos que impidieron el despliegue de los fondos según lo previsto, confirmando el deficiente diseño del modelo de gestión elegido por el gobierno. Mientras el gobierno lanzaba mensajes sobre la “velocidad de crucero” con la que avanzaban los desembolsos e incluso planteaba el ejercicio 2022 como el de “máximo despliegue del plan”, lo cierto es que el *ratio* de pagos realizados fue aún más bajo que un año antes y se quedó en el 39,6 por ciento. Además, nuevamente vemos que más del 70 por ciento de los pagos realizados fueron meras transferencias a otros organismos e instancias de las Administraciones Públicas. Si el primer ejercicio resultó muy revelador, el segundo vino a confirmar el enorme tapón burocrático y la naturaleza estructural del problema. Por ministerios, los desembolsos fueron inferiores al 30 por ciento en las carteras de Exteriores, Economía, Interior, Defensa, Transición Ecológica, Política Territorial e Industria y Turismo, mientras que Agricultura apenas rebasó dicho umbral.

Esta tendencia se agravó en 2023, de modo que el paso del tiempo solamente ha conducido a apuntalar un problema burocrático de primer orden. De los 35.944 millones que el gobierno debería haber inyectado en la economía, los pagos finalmente realizados apenas habrían alcanzado los 9.822 millones, es decir, el 27,3 por ciento del total. Y, de nuevo, esto no significa que esos 9.822 millones hayan llegado a empresas y familias, puesto que buena parte de estos recursos han sido entregados a otras instancias públicas, consolidando así la tela de araña burocrática que ha tejido el Ejecutivo. En 2023, los ministerios de Exteriores, Economía, Sanidad, Derechos Sociales, Ciencia, Inclusión, Agricultura, Transporte y Política Territorial presentaron *ratios* de pagos realizados inferiores al 30 por ciento, mientras que las carteras de Economía, Interior, Turismo, Trabajo y Cultura y Deporte no llegaron al 40 por ciento.

Podría decirse que los resultados del trienio 2021-2023 evidencian un “efecto bola de nieve”, puesto que los fondos se van trasladando de un ejercicio a otro pero buena parte del programa sigue sin ejecutarse y otra parte muy significativa de los dispendios no llegan a la economía real. Todas estas circunstancias se ven agravadas por el hecho de que cada año presenta peores resultados de gestión que el anterior: 2022 fue peor que 2021, 2023 empeoró los datos de 2022 y 2024 ha arrancado con cifras aún más bajas que 2023.

Una de las consecuencias directas de esta situación de parálisis burocrática es la falta de asignación de fondos a programas de gasto que están recogidos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Por ejemplo, si revisamos la ejecución de los PGE de 2023 vemos que hay 193 programas a los que no se asignó ni un solo crédito, pese a contar con la correspondiente obligación reconocida. Durante el pasado curso, 15.357 millones de euros quedaron siquiera sin asignar.

El desempeño ha sido especialmente negativo en el caso del Ministerio de Transición Ecológica, que volcó la ejecución de los fondos a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE). En 2022, este organismo debía haber canalizado 2.380 millones de fondos europeos correspondientes a dicho ejercicio, pero su balance de pagos realizados fue de 0 euros. En 2023 sucedió algo similar: 0 euros frente a un presupuesto de 3.047 millones. Resulta llamativo que la figura de Teresa Ribera, titular de la cartera de Transición Ecológica, se haya descrito como la de una dirigente preparada para asumir funciones de alta responsabilidad en Bruselas, habida cuenta del nefasto uso que ha dado a los recursos movilizados por la propia Unión Europea.

Con respecto a los cuatro primeros meses de 2024, cabe destacar la confirmación de la inejecución de los fondos del mecanismo de recuperación, al arrastrar al presupuesto de 2024 la cifra de 10.455 millones de euros mediante incorporaciones de créditos que fueron autorizados en ejercicios anteriores, pero que el gobierno ha sido incapaz de ejecutar.²

² Ministerio de Hacienda e IGAE, “Estadísticas de ejecución del presupuesto” (abril de 2024). Disponible en: <<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/MENSUAL%2004-24.pdf>>.

Distorsión

El anuncio del programa *NextGeneration EU* fue recibido con enorme entusiasmo por el gobierno, que expresó una enorme confianza en la capacidad de los fondos europeos para acelerar el crecimiento y lograr ciertas mejoras estructurales en el desempeño de la economía española. Sin embargo, es un error ignorar los efectos secundarios derivados de inyectar hasta 80.000 millones de euros de dinero público en nuestro sistema productivo.

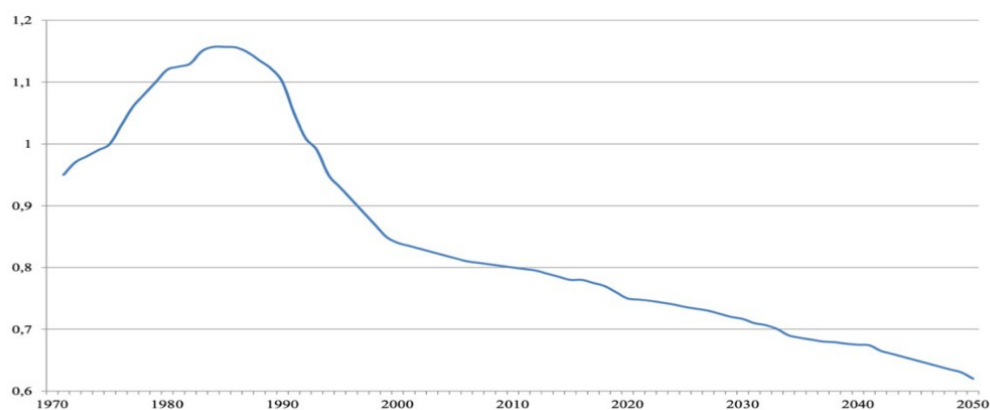
Las voces más optimistas confiaban en que esta gran cantidad de recursos contribuyese a estimular el crecimiento por el lado de la demanda. Dicha interpretación sigue la línea de pensamiento popularizada por John Maynard Keynes, quien hace ahora un siglo popularizó la noción de que un mayor gasto público puede contribuir a paliar las situaciones de crisis, sirviendo en la práctica como un factor anticíclico que atenúa las recesiones y reinicia el crecimiento y la actividad privada.

El problema de estas tesis *keynesianas* es que ignoran el comportamiento de los agentes privados, que descuentan los costes derivados de aumentar el gasto público y ajustan su comportamiento en consecuencia, conscientes de que los desembolsos adicionales decretados por el gobierno se traducirán el día de mañana en más impuestos.

Por otro lado, el pensamiento de Keynes hunde sus raíces en un contexto muy distinto al actual, puesto que las estructuras de gasto público se situaban entonces en niveles del 10-20 por ciento del PIB, muy por debajo de las cotas que vemos en la actualidad, en el entorno del 40-50 por ciento del PIB. Así, mientras que un plan de estímulo del 5 por ciento del PIB podría tener un impacto muy notable en una economía en la cual el tamaño del Estado alcanza el 15 por ciento del PIB, no puede decirse lo mismo en un contexto en el cual las estructuras de gasto son tres veces mayores.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL MULTIPLICADOR FISCAL ASOCIADO A UN INCREMENTO DEL GASTO

público.



FUENTE: FREEMARKET CI A PARTIR DE BANCO DE ESPAÑA.

Todo esto ha quedado reflejado en las estimaciones publicadas por el Banco de España acerca de la capacidad de estímulo del gasto público en economías avanzadas. Dichas proyecciones han sido detalladas para España por la consultora Freemarket CI y se reflejan en el gráfico 1.³

Este análisis acerca de la evolución del multiplicador fiscal asociado a este tipo de programas de gasto apunta que dicho *ratio* llegó a ser de más de 1,1 en los años 80, pero se sitúa ahora ligeramente por encima de 0,7, con tendencia a la baja para las décadas de 2030 y 2040. Las estimaciones para otros países de la OCDE estimadas por diversos autores asumen niveles muy similares en el conjunto de las economías avanzadas, con valores que oscilan entre 0,6 y 0,8.⁴

Si los multiplicadores fiscales tuviesen un efecto positivo en el conjunto de la actividad económica, su valor sería superior a 1. Sin embargo, las

³ Henrique S. Basso y Omar Rachedi, "The Young the old and the government: demographics and fiscal multipliers", Banco de España, document de trabajo n. 1837, 2018.

⁴ Valerie A. Ramey, "Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?", Journal of Economic Perspectives, vol. 33, n. 2, 2019.

estimaciones para España muestran que dicho escenario quedó atrás en los años 90 y, de hecho, la evolución de las últimas décadas y la proyección a futuro apuntan con claridad al efecto cada vez más contractivo que tienen los programas de gasto público.

Estos hallazgos entroncan con la literatura disponible en relación con los programas de ajuste o el tamaño óptimo de las Administraciones:

- *Programas de ajuste.* En este ámbito de estudio destaca el trabajo de la *Escuela Italiana*, con las investigaciones de autores como Alberto Alesina, ya fallecido, y sus colaboradores habituales Carlo Favero, Francesco Giavazzi o Silvia Aradgna. A lo largo de los años, los académicos transalpinos han evaluado cientos de planes de ajuste y estabilización ejecutados en las economías de la OCDE. Su base de datos, que arranca en la década de 1970 y llega hasta nuestros días, concluye que no solamente no es recomendable elevar el gasto en tiempos de crisis, sino que de hecho puede ser un grave error pretender sortear las recesiones de dicha manera, puesto que el efecto habitual será una caída prolongada en los indicadores privados de inversión y demanda.

En cambio, Alesina, Favero y Giavazzi hallan que un ajuste basado en contraer el gasto tiene efectos expansivos en la actividad económica y permite una recuperación más rápida. El mejor ejemplo lo tenemos en España, donde las políticas *keynesianas* de 2008-2012 fueron incapaces de propiciar una recuperación que solamente empezó a coger vuelo entre 2012 y 2016, bajo medidas de ajuste que al fin tomaron en cuenta la necesidad de contraer el gasto.

5

- En relación con lo segundo, los estudios publicados recientemente por investigadores como Rafael Doménech, Javier Andrés, Eduardo Bandrés y María Dolores Gadea concluyen que los efectos del aumento del gasto público sobre el crecimiento y otros indicadores de bienestar y desarrollo son contractivos cuando las estructuras del Estado consumen recursos por encima del 30 por ciento del PIB, con una pendiente cada vez más negativa conforme se rebasan cotas del 35-40 por ciento del PIB. ⁶

El gráfico 2 muestra estas conclusiones, describiendo una curva con forma de “U” invertida. En el caso de España, cabe recordar que el gasto público medio para el

⁵ Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi, *Austeridad. Cuándo funciona y cuándo no*, Deusto, 2020.

⁶ Rafael Doménech, Javier Andrés, Eduardo Bandrés y María Dolores Gadea, “Social Welfare and Government Size”, BBVA Research, 2024.

trienio 2021-2023 fue del 47,9 por ciento del PIB, desbordando claramente los niveles recomendados por los expertos.

GRÁFICO 2. EFECTOS DEL TAMAÑO DEL ESTADO SOBRE EL PIB PER CÁPITA Y OTROS indicadores de bienestar y desarrollo.

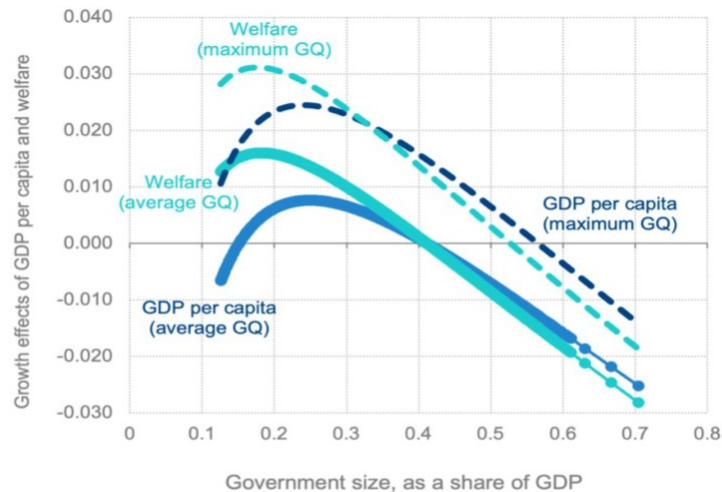


Figure 3: Effects of government size on GDP per capita and welfare growth rates for two different values of government quality.

FUENTE: R. DOMÉNECH ET AL.

Por tanto, aunque el gobierno plantee la inyección de miles de millones de euros en la economía española como una gran noticia, lo cierto es que un simple repaso de la teoría económica y la evidencia disponible debería haber invitado a un mayor escepticismo. No en vano, ya hemos visto que (a) las tesis *keynesianas* en las que se apoya el gobierno olvidan el impacto de medio y largo plazo que tienen las subidas de gasto en el comportamiento de los agentes privados y, además, (b) las estimaciones del efecto multiplicador que pueden tener estos desembolsos reflejan que su impacto sobre el crecimiento no solamente ha ido a menos conforme ha crecido el tamaño del Estado, sino que de hecho ya se sitúa por debajo de 1, lo que alerta de posibles efectos contractivos. Además, los estudios referidos a este tipo de cuestiones muestran que (c) la respuesta fiscal a situaciones de crisis puede ser expansiva si se reduce el gasto de manera inteligente, mientras que (d) los trabajos acerca del tamaño óptimo del Estado aconsejan estructuras presupuestarias mucho más pequeñas que las que hoy tiene España.

¿Qué podía haber hecho el gobierno, habida cuenta de todo este acervo de conocimiento económico? El *Impuestómetro* publicado por el Instituto Juan de Mariana muestra que España es el país de la Unión Europea que más ha

aumentado su presión fiscal desde 2019, mientras que el *Indicador de Gestión Económica* editado el IJM refleja que somos el país de la UE con peor desempeño económico entre 2019 y 2023. En este sentido, parecería lógico haber empleado los fondos habilitados por Bruselas para ofrecer bonificaciones e incentivos fiscales de forma más amplia y general, evitando el dirigismo que ha gobernado el diseño de los programas incluidos en el MRR y favoreciendo un contexto totalmente distinto en el que serían los agentes privados los que guiarían la oferta productiva y se beneficiarían de una menor carga fiscal, con todo lo que eso supone. Sin embargo, el gobierno español ha insistido en volcar todo el programa *NextGeneration EU* hacia sus prioridades de gasto, conformando un paquete de estímulo al uso.

Partiendo de todo lo anterior, ¿acaso la activación del programa y su lento despliegue han conseguido provocar un cambio a mejor en los indicadores de actividad e inversión privada? Esta pregunta es pertinente, entre otras razones porque el gobierno afirmó abiertamente que ese sería uno de los principales resultados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El hecho de que los fondos provengan del presupuesto comunitario (en cierto modo, *dinero caído del cielo*, puesto que se financia de manera mutualizada y a muy largo plazo) podría ayudar a mitigar algunos de los aspectos más problemáticos de los planes de estímulo, en la medida en que los agentes no consideran que su financiación vaya a suponer grandes subidas de impuestos a futuro como contraparte. Sin embargo, no es menos cierto que el tipo de gastos incluidos por el gobierno en el programa dan la sensación de que, en efecto, sí se están generando nuevas estructuras presupuestarias que tenderán a ser permanentes en un futuro, de modo que parte del impacto teóricamente positivo del diseño del programa se ve neutralizado por dicha circunstancia.

¿Cuál será, entonces, el impacto del Plan? Para responder a esta pregunta, primero debemos tomar en cuenta cuántos fondos realmente han sido movilizados. Como vimos en páginas anteriores, aunque los Presupuestos Generales del Estado consignaron 24.198 millones de fondos europeos en 2021, 26.900 millones en 2022 y 28.691 millones en 2023, la cifra realmente gastada se ha situado en 2.400 millones para 2021, 5.200 millones para 2022 y 12.400 millones para 2023, según estimaciones de la Comisión Europea.⁷ Estas cifras suponen,

⁷ Los datos de 2021 se pueden consultar aquí: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0501>>. Los de 2022 se pueden consultar aquí: <https://commission.europa.eu/document/download/1ca1d1c3-034d-4691-af4e-bb6c5217ce33_en>. Los datos de 2023 están disponibles aquí: <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/swd_2023_951_1_en.pdf>.

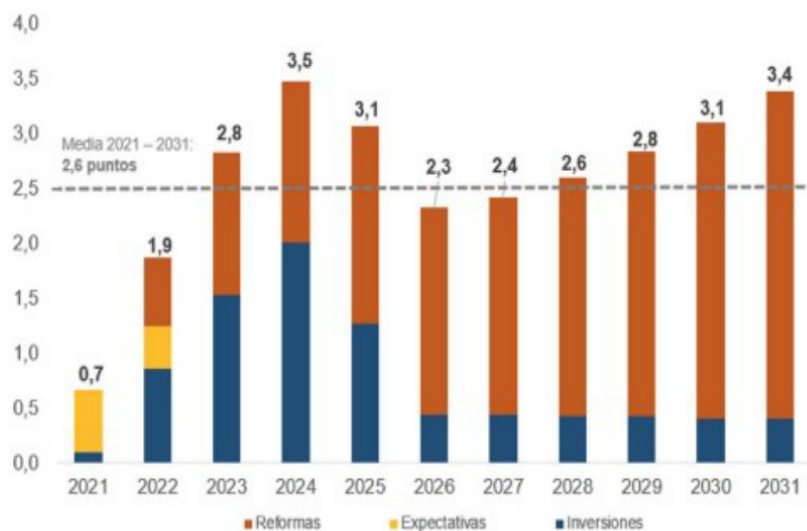
respectivamente, el 0,1 por ciento, el 0,4 por ciento y el 1 por ciento del PIB de cada uno de los tres años analizados.

Si nos ceñimos a la documentación facilitada por el Ejecutivo, las estimaciones de impacto que se han barajado son las siguientes.

- El gobierno planteó inicialmente que los fondos europeos tendrían efectos multiplicadores de gran alcance. La estimación original, reflejada en el gráfico 3, estimaba que el PIB sería 2,6 puntos mayor a lo largo del periodo 2021-2031 gracias a estas reformas.
- En diciembre de 2022 se presentó una versión revisada del impacto macroeconómico estimado para los fondos europeos, que esta vez situaba el aumento de la producción en una tasa anual promedio de 3 puntos porcentuales para el conjunto del periodo 2021-2031. Esta nueva proyección, reflejada en el gráfico 4, difiere el impacto de los fondos en comparación con la estimación original, reconociendo así el escaso efecto apreciado en 2021 y 2022.
- Ya en diciembre de 2023, la Administración Sánchez presentó el cuarto informe del Plan de Recuperación y corrigió nuevamente sus estimaciones, revisando a la baja el efecto de los fondos europeos. En esta nueva evaluación, reflejada en el gráfico 5, se estima que su impacto medio en el PIB será de 2,5 puntos durante el conjunto del periodo 2021-2031.

GRÁFICO 3. PROYECCIÓN ORIGINAL DE IMPACTO DE LOS FONDOS EUROPEOS SOBRE EL PIB.

Impacto de las reformas e inversiones en el PIB de la Primera Fase del Plan
Desviación en puntos porcentuales respecto a la senda sin el Plan

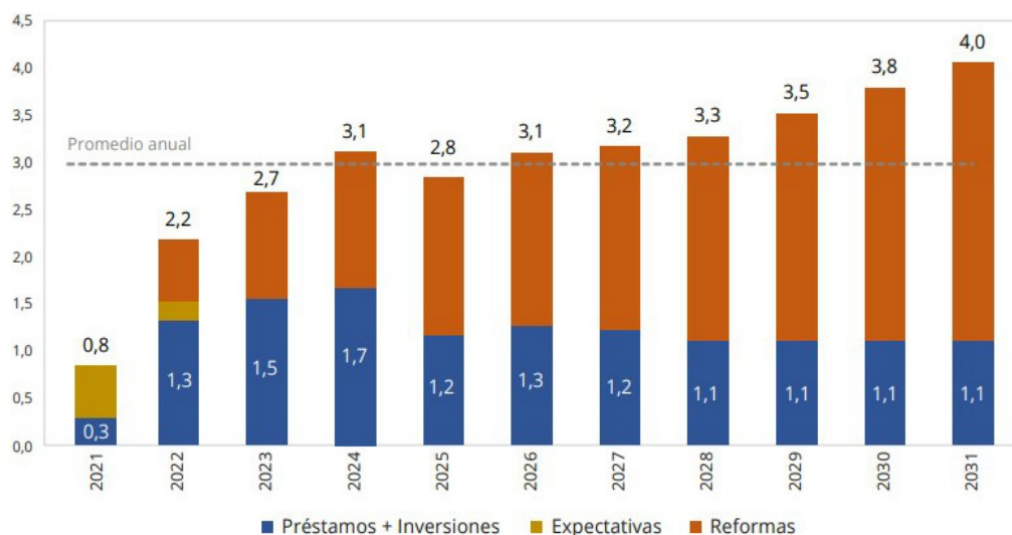


FUENTE: GOBIERNO DE ESPAÑA.

GRÁFICO 4. PRIMERA REVISIÓN (DICIEMBRE DE 2022) DE LA PROYECCIÓN DE IMPACTO DE

los fondos europeos sobre el PIB.

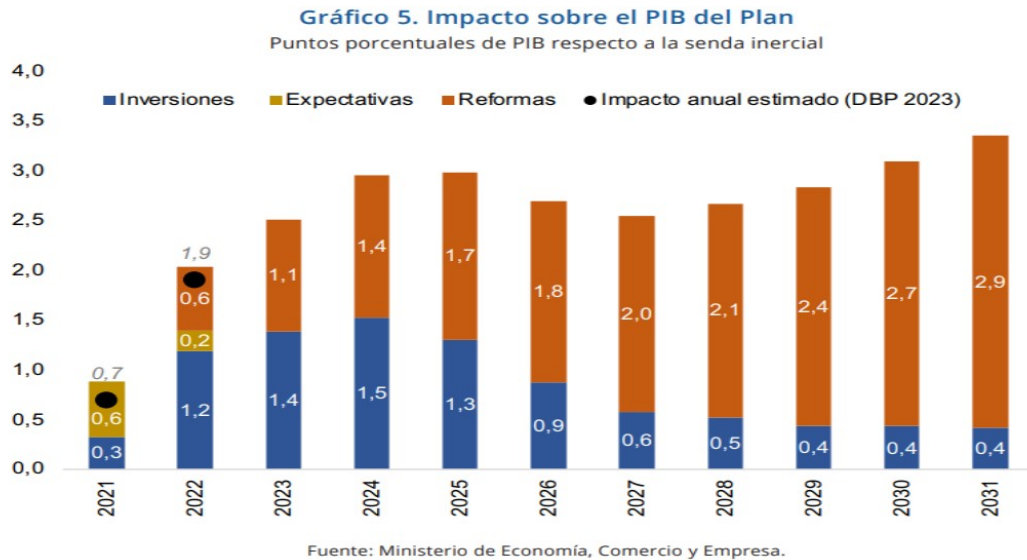
Gráfico 8. Impacto total del Plan y la Adenda en el PIB
Desviación en p.p., respecto a la senda inercial



FUENTE: GOBIERNO DE ESPAÑA.

GRÁFICO 5. SEGUNDA REVISIÓN (DICIEMBRE DE 2023) DE LA PROYECCIÓN DE IMPACTO DE

los fondos europeos sobre el PIB.



FUENTE: GOBIERNO DE ESPAÑA.

En cambio, el Banco de España alertó en febrero de 2023 de que el impacto anual medio que pueden llegar a tener los fondos europeos sobre el PIB será mucho más reducido de lo que apunta el Ejecutivo.⁸ El organismo que preside Pablo Hernández de Cos apuntó entonces que el efecto sobre el PIB de los fondos europeos rondará el 1,15 por ciento, es decir, más de un 50 por ciento por debajo de la última estimación presentada por el gobierno (2,5 por ciento anual) y casi un 65 por ciento por debajo de los cálculos más optimistas que llegó a presentar la Administración Sánchez (3 por ciento anual).

El Banco de España apunta en su informe que un efecto arrastre positivo podría elevar dicha cifra hasta el 1,75 por ciento, pero sus informes también señalan que el proceso está ligado a incertidumbres y rigideces en el proceso de reasignación de recursos entre distintos sectores de actividad, lo que dejaría el impacto anual sobre el PIB en niveles más reducidos, del 1,3 por ciento.

Si comparamos las estimaciones del Banco de España con las del gobierno podemos comprobar de manera más directa la enorme brecha existente entre la propaganda del Ejecutivo y el verdadero desempeño de la economía desde que empezaron a desembolsarse los fondos europeos.

⁸ Banco de España, "El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial", Boletín Económico 2023 T1, artículo 12, febrero de 2023. Disponible en: <<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/Fich/be2301-art12.pdf>>.

El mejor ejemplo lo tenemos en el año 2023, para el cual el gobierno estima que el impacto del programa *NextGeneration EU* fue de 2,5 puntos, mientras que el Banco de España estima que la incidencia de los fondos fue de apenas 0,5 puntos, es decir, cinco veces menos de lo que comunicó el gobierno.

“*El papel lo aguanta todo*”, pero los datos son los que son y la realidad se va imponiendo. El Programa de Estabilidad 2023-2026 presentado por el gobierno de España proyecta tasas de crecimiento del 1,8 por ciento en 2025 y el 1,7 por ciento en 2026. Estaríamos, pues, ante una expansión media del 1,75 por ciento durante el próximo bienio, lo que nos situaría un 50 por ciento por debajo de las cotas que deberían haberse alcanzado de ser correctos los multiplicadores fiscales anticipados por el gobierno, que anticipaban crecimientos en torno al 3,5 por ciento en los años 2025 y 2026.

Es importante reflexionar asimismo sobre la calidad del crecimiento y la incidencia que tiene la deuda en la expansión del PIB. En diciembre de 2023, el saldo de deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo ascendió a 1,58 billones de euros. En comparación con los datos a cierre de 2022, el aumento registrado por el Banco de España fue de 70.954 millones de euros. Para ese mismo periodo, el Instituto Nacional de Estadística estima que el Producto Interior Bruto a precios de mercado subió en 115.512 millones. Por tanto, la deuda pública adicional equivale a 6 de cada 10 euros de mejora de la producción.

¿Y qué hay del impacto sobre el empleo? El gobierno anunció en octubre de 2020 que los fondos europeos permitirían generar 800.000 puestos de trabajo y posteriormente habló de un impacto de 15 empleos por cada millón de euros invertido. Sin embargo, los indicadores del mercado de trabajo nos cuentan una historia muy distinta. Por ejemplo, si repasamos el paro efectivo (sin maquillaje estadístico, descontando la reclasificación de fijos discontinuos, los ERTE y otros supuestos correspondientes a trabajadores no ocupados), podemos ver que la cifra de desempleados subió de 3.773.000 a 3.790.500 entre diciembre de 2022 y el mismo mes de 2023.

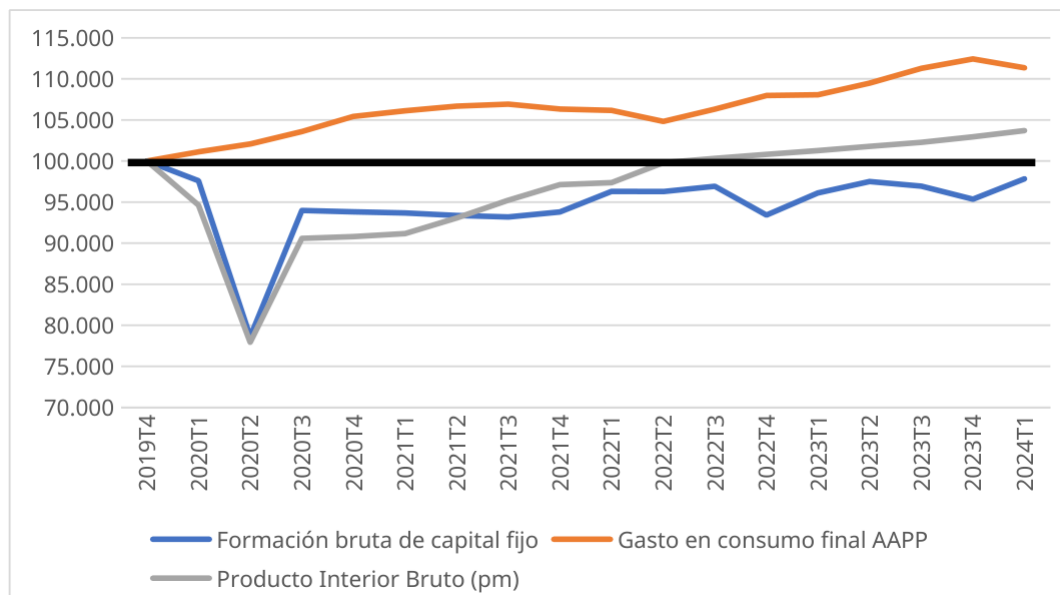
De igual manera, si los fondos europeos tuviesen el efecto tractor que presupone el gobierno, entonces la inversión privada reaccionaría positivamente ante el anuncio del programa y elevaría sus niveles de producción al calor del impacto esperado a raíz del despliegue de estos recursos *caídos del cielo*. Sin embargo, las cifras disponibles acreditan que el comportamiento de la actividad privada está siendo muy distinto a lo esperado por Moncloa:

- La inversión privada, medida como la formación bruta de capital fijo, se situó en el primer trimestre de 2024 un 2,16 por ciento por debajo de los niveles alcanzados en el mismo periodo de 2019.
- La inversión extranjera, auditada por el servicio *DataInvex* del ministerio de Economía, se ha reducido sustancialmente en 2023, describiendo una caída anual del 20 por ciento. De hecho, en comparación con los niveles alcanzados cuando Pedro Sánchez relevó a Mariano Rajoy al frente de la presidencia del gobierno, el descenso ronda el 50 por ciento.
- El gasto en I+D per cápita se situó en 2022 y 2023 en el entorno de los 400 euros, casi un 50 por ciento por debajo del promedio europeo (casi 800 euros). Además, el gasto total en I+D ascendió en 2022 al 1,4 por ciento del PIB, frente al 1,7 por ciento de Portugal, el 2,3 por ciento de Países Bajos, el 3,1 por ciento de Alemania o el 3,4 por ciento de Suecia.
- En los últimos tres años, la productividad ha crecido a una tasa anual media inferior al 1 por ciento, mientras que el promedio europeo ha sido cuatro veces mayor. Este es uno de los principales factores que nos alejan de los niveles de renta observados en la UE.

Los datos son claros. No solamente no se aprecia el gran impulso de la actividad que anticipó el Ejecutivo, sino que cada vez es más evidente que el sector público está desplazando al privado. De hecho, el peso del Estado ha subido del 41,8 por ciento al 46,4 por ciento del PIB entre 2018 y 2023. En el gráfico 6 podemos ver reflejado cómo se ha alterado la estructura económica española en los últimos años. Dicho recurso pone de manifiesto que los gastos de las Administraciones Públicas estaban a cierre del primer trimestre de 2024 unos 11,3 puntos por delante de las cifras previas a la pandemia, mientras que el PIB a precios de mercado apenas se sitúa 3,7 puntos por encima de las cotas alcanzadas en 2019. La inversión presenta una brecha de 2,2 puntos con respecto a los niveles que se daban antes del covid-19. Desagregando estas cifras, encontramos que la inversión en maquinaria y bienes de equipo sigue 6,2 puntos por debajo de 2019, mientras que la formación bruta de capital fijo en la construcción es inferior en 2,6 puntos. Una de las razones por las cuales los fondos europeos tienen un impacto tan reducido sobre el crecimiento es que parte importante de los desembolsos van destinados a cubrir partidas de gasto estructural. La AIREF ha advertido que hasta 37.000 de los 80.000 millones que recibirá nuestro país en concepto de ayudas a fondo perdido pueden terminar asimilados en este tipo de dispendios.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN (FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO), EL GASTO

público (consumo final AAPP) y el PIB (pm), 2019 T4-2024 T1.

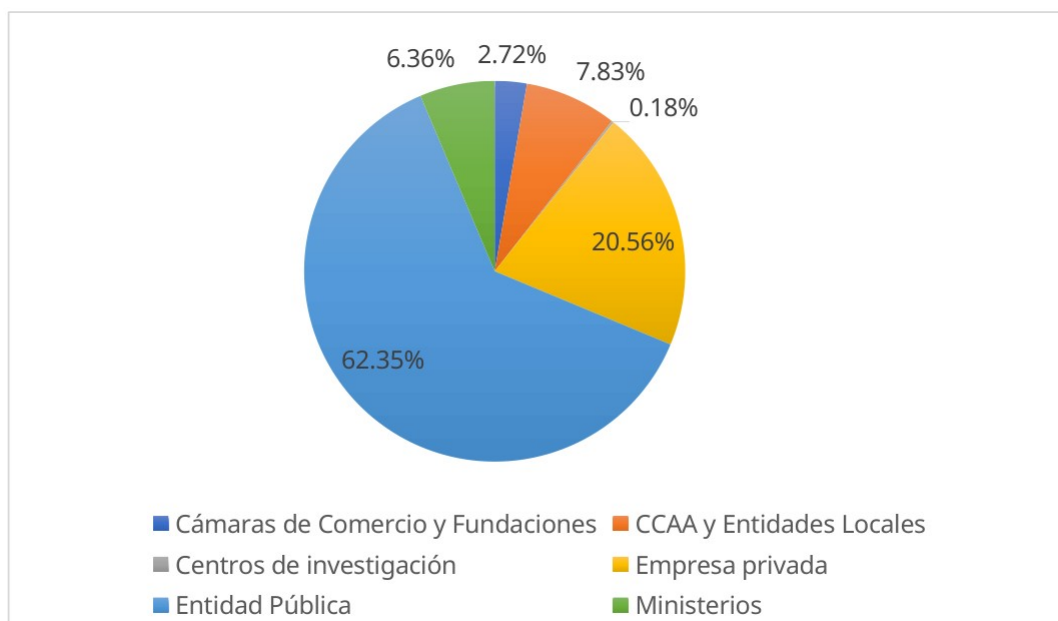


FUENTE: IJM A PARTIR DE INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

El reglamento de los fondos europeos incluye hasta tres advertencias orientadas a prevenir y evitar este tipo de dispendios. Sin embargo, el gobierno español ha reconocido en su Plan Presupuestario de 2024 que, entre 2021 y 2023, ha empleado más de 9.000 millones de euros para financiar transferencias sociales, subvenciones y gastos corrientes.

Esto no solamente contraviene las normas del programa *NextGeneration EU* sino que, además, introduce riesgos fiscales que se materializarán a futuro, puesto que los recursos que hoy están financiando estos gastos desaparecerán cuando se acaben los fondos europeos, obligando a aprobar nuevas subidas de impuestos si se pretende mantener tales epígrafes presupuestarios.

Otro aspecto central para entender el fiasco radica en el muy reducido papel que están jugando las empresas en la gestión de estos recursos. Según los datos proporcionados por el gobierno, tan sólo el 13,6 por ciento del tejido empresarial español ha podido acceder a estas partidas presupuestarias. De igual modo, si revisamos el listado que desglosa los 100 mayores beneficiarios de los fondos podemos comprobar que las empresas apenas reciben el 20 por ciento de los 5.660 millones repartidos. En cambio, el 80 por ciento (unos 4.415 millones) ha ido a parar a distintas instancias del Estado.

GRÁFICO 7. PRINCIPALES RECEPTORES DE LOS FONDOS EUROPEOS EN VOLUMEN DE*inversión, por tipología.***FUENTE: GOBIERNO DE ESPAÑA.**

Además, no hay que olvidar que las convocatorias planteadas por el gobierno resultan de muy difícil acceso para las pequeñas y medianas empresas, de modo que los pocos fondos europeos que están llegando al tejido productivo están quedando esencialmente en manos de grandes empresas que pueden permitirse la contratación de servicios de consultoría orientados a navegar la maraña burocrática de la Administración. Esta circunstancia choca con la demografía empresarial de nuestro país, compuesta en un 95 por ciento de pequeñas y medianas empresas que están quedándose fuera de la mayoría de licitaciones.

Contrarreformas

Otro de los problemas centrales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es el contenido de las reformas aprobadas para sacar adelante la autorización de los fondos. Tres ejemplos muy claros son las modificaciones aprobadas por el Ejecutivo en materia de vivienda, pensiones y mercado de trabajo.

Cuenten o no con el visto bueno de Bruselas, lo cierto es que el consenso de la mayoría de analistas independientes apunta que estas decisiones de política económica han traído consigo importantes pérdidas de eficiencia. La Ley de Vivienda ha exacerbado las rigideces del mercado, contribuyendo a la escalada de precios en los segmentos de compra-venta y alquiler. Los cambios introducidos en la Seguridad Social han generado un agujero de más de 10.000 millones y han situado a España como el país de la Unión Europea que llegará a 2050 con un mayor volumen de gasto en pensiones. Los cambios estadísticos en los boletines de empleo han hecho que el aumento en los niveles de paro efectivo quede borrado en las cifras oficiales, que de hecho trasladan una falsa mejora de la ocupación. Más que reformas, lo que ha hecho el gobierno es aprobar *contrarreformas* de marcado carácter regresivo que conducen a España por un sendero de intervencionismo que solamente traerá ineficiencia y atraso económico.

La Ley de Vivienda, aprobada definitivamente en primavera de 2023, ha tenido efectos muy negativos en el mercado inmobiliario. Los controles de precios introducidos en el ámbito del alquiler han resultado especialmente dañinos. Durante el primer año de aplicación de la norma, la oferta de alquiler se ha reducido un 15 por ciento, mientras que los precios han subido un 12,6 por ciento.

9

Los problemas del sector inmobiliario no requieren de más intervencionismo regulatorio. Desarrollar obra nueva requiere entre diez y doce años de espera, mientras que los proyectos de rehabilitación arrastran demoras de entre uno y dos años. La fiscalidad se lleva en torno al 25 por ciento de los precios de compra-venta, con evolución al alza. Además, la inseguridad jurídica generada por la *okupación* desalienta y desincentiva a promotores y propietarios. La salida a la actual crisis de precios pasa por solucionar los tapones burocráticos del urbanismo, levantar las regulaciones que limitan la libertad de mercado en el ámbito inmobiliario, moderar la fiscalidad de la vivienda y acabar de raíz con los problemas de *okupación*. Países como Argentina, Finlandia o Nueva Zelanda han logrado buenos resultados en los últimos años a base de aplicar este tipo de políticas, basadas en facilitar una mayor oferta de vivienda.

Si la situación es claramente negativa en el caso de la vivienda, no se puede decir que la Seguridad Social esté mucho mejor tras la aprobación de las reformas que impulsó José Luis Escrivá, quien a finales de 2023 fue relevado como ministro responsable de las pensiones, asumiendo la cartera de Transformación Digital y de la Función Pública. Bajo la gestión de Escrivá al frente de la Seguridad Social, la deuda del sistema se multiplicó por cinco, pasando de menos de 20.000 a más de 100.000 millones. No hubo ni un solo año de gestión de Escrivá en el que las pensiones no estuviesen en déficit. De hecho, como explica el informe del IJM sobre el *Día de la Deuda* de 2023, el agujero que ha dejado Escrivá en nuestro sistema de Seguridad Social es el más grande de toda la Unión Europea.¹⁰

Los informes publicados por el Banco de España, Fedea, la AIREF o el Instituto de Actuarios Españoles advirtieron desde un primer momento de las consecuencias que tendría la reforma de las pensiones, que de hecho se pactó al

⁹ Datos facilitados por Idealista. Sobre la oferta de pisos para alquiler, ver: <<https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/04/17/816677-la-oferta-de-alquiler-permanente-cae-otro-15-mientras-se-dispara-la-de-temporada-un>>. Sobre los precios de los arriendos, ver: <<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2024/04/02/182884-el-alquiler-en-espana-suben-un-4-7-en-el-primer-trimestre-del-ano>>.

¹⁰ Instituto Juan de Mariana, *Día de la Deuda*, noviembre de 2023. Disponible aquí: <<https://juandemariana.org/wp-content/uploads/2023/11/Instituto-Juan-de-Mariana-Dia-de-la-Deuda-2023.pdf>>.

margen del Pacto de Toledo, sin diálogo con los empresarios y sin acuerdo con el principal partido de la oposición. De acuerdo con el informe sobre envejecimiento que publicó la Comisión Europea en abril de 2024, el gasto en pensiones se va a disparar como consecuencia de los cambios introducidos por Escrivá, hasta situar a España como el país de la UE con mayores desembolsos en este capítulo.¹¹ Además, Bruselas considera que las modificaciones aprobadas por el gobierno de Pedro Sánchez han dejado un agujero adicional de 11.000 millones que requerirá ajustes en el futuro. No sorprende, pues, que el último informe de sostenibilidad de la deuda de la Comisión Europea señalase la deuda pública y, más específicamente, la deuda de la Seguridad Social, como una vulnerabilidad de alto riesgo que condicionará la salud de la economía española en los años venideros.¹²

Otro ejemplo del efecto contraproducente de estas decisiones de política económica aprobadas para acceder a los fondos europeos lo tenemos en la reforma laboral aprobada por el gobierno para acceder a los fondos. En su informe *Las sombras del mercado laboral español*, de marzo de 2024, el IJM describió las nefastas consecuencias que ha tenido esta norma.

El efecto más significativo de las modificaciones impulsadas por la titular de la cartera de Trabajo, Yolanda Díaz, ha sido el despliegue de un sinfín de fórmulas de contabilidad creativa y maquillaje estadístico que solamente tienen como objetivo ocultar la realidad del empleo y reducir el número de parados que recogen las listas oficiales del paro. La reclasificación de fijos discontinuos sin actividad como trabajadores supuestamente ocupados ha hecho que, mientras el paro real o efectivo está creciendo, las estadísticas oficiales digan lo contrario y trasladen una falsa sensación de bonanza laboral. A esto hay que sumarle la creciente temporalidad de los contratos, el problema de exclusión laboral generado por las subidas reiteradas del salario mínimo, el hecho de que las horas trabajadas siguen en torno a niveles propios de 2019 y otros muchos problemas descritos por el IJM en el citado informe.¹³

¹¹ Comisión Europea, “2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)”. Disponible aquí: <https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en>.

¹² Comisión Europea, “Debt Sustainability Monitor 2023”. Disponible aquí: <https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en>. Ver también: <https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/depth-review-2024-spain_en>.

¹³ Instituto Juan de Mariana, *Las sombras del mercado laboral español*, noviembre de 2023. Disponible aquí: <<https://juandemariana.org/wp-content/uploads/2024/03/Las-sombras-del-mercado-laboral-espanol-Paro-privado-maquillaje-estadistico-y-exclusion-laboral-B10-1.pdf>>.

Más que reformas, pues, lo que el gobierno ha sacado adelante son *contrarreformas* que inciden de forma negativa en el dinamismo de nuestra economía. Los tres ejemplos señalados en párrafos anteriores (vivienda, pensiones y mercado laboral) son la mejor demostración de ello. No hay que olvidar, de hecho, que los niveles de libertad de mercado apreciados hoy en España son los más bajos en casi veinticinco años, de modo que los cambios de política económica aprobados en los últimos años bien pueden estar reduciendo, que no aumentando, nuestra capacidad futura de generación de crecimiento, actividad y riqueza.¹⁴

Además de revertir las *contrarreformas*, parece recomendable abogar por un parón en seco del actual modelo de gestión que permita derivar los fondos europeos que aún no se han desembolsado hacia un programa masivo de incentivos fiscales que devuelva recursos al sector privado y permita la ejecución de los recursos comunitarios guiada por el lado de la oferta. El gobierno de Pedro Sánchez se ha negado en banda a esta posibilidad, puesto que apenas habilitó 483 millones de euros para este tipo de actuaciones, limitándose a aprobar una línea de incentivos fiscales que supone poco más del 0,6 por ciento de las ayudas a fondo perdido contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta nimia atribución podría servir como semilla de un modelo mucho más dinámico de activación y despliegue de los fondos, basado en dinámicas de mercado.

¹⁴ Ver evolución histórica: <<https://www.heritage.org/index/pages/country-pages/spain>>.

Conclusiones

El análisis formulado en las páginas anteriores revela una serie de problemas estructurales y operativos que han impedido alcanzar los objetivos fijados por el propio gobierno a la hora de manejar los fondos europeos. A continuación se resumen los seis puntos clave del trabajo:

- 1. Ejecución ineficiente de los fondos. La gestión de los recursos consignados por Bruselas por parte del gobierno español ha sido ineficaz, con un nivel muy reducido de desembolsos reales. A lo largo del primer trienio de aplicación, los pagos efectivamente realizados han disminuido progresivamente, y solo una fracción ha llegado a la economía real.*
- 2. Falta de transparencia. La opacidad ha sido una característica constante en todo lo referido al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La falta de desglose de los fondos invertidos y la ausencia de reuniones de la Conferencia Sectorial han generado críticas tanto nacionales como internacionales, pero tales reclamos han sido ignorados.*
- 3. Exceso de burocracia. El diseño del modelo de gestión ha introducido numerosos procedimientos que solamente han contribuido a crear cuellos de botella administrativos, paralizando la ejecución efectiva de los fondos. La complejidad ha retrasado significativamente la movilización de recursos.*
- 4. Impacto económico reducido. Las promesas del gobierno sobre el impacto positivo de los fondos en el crecimiento económico y el empleo no se han materializado. El efecto*

real en el PIB ha sido marcadamente menor de lo esperado. En el mismo sentido, los niveles de empleo no han mejorado significativamente.

5. Distorsiones económicas. La inyección de fondos públicos trae consigo distorsiones en los procesos del mercado, desplazando al sector privado y fomentando un preocupante aumento del gasto estructural. La intervención del Estado ha crecido, mientras que la inversión privada ha disminuido, con todo lo que ello supone para la economía y nuestro modelo de crecimiento.

6. Contrarreformas. Las reformas aprobadas para acceder a los fondos europeos (y, especialmente, las adoptadas en materia de vivienda, pensiones y mercado laboral) han tenido efectos negativos. Las modificaciones aplicadas han aumentado la rigidez de los mercados y creado nuevas ineficiencias económicas.

El estudio sugiere bloquear los fondos europeos aún no comprometidos y redirigirlos hacia incentivos fiscales masivos que beneficien al sector privado. La gestión de tales incentivos debería ser liderada por las empresas, para mejorar la efectividad y reducir la carga burocrática mediante inversiones canalizadas por el lado de la oferta. Se recomienda, pues, un cambio de estrategia hacia una mayor participación del sector privado, para mejorar la efectividad del programa.



juandemariana.org