¿Cómo acceder a los Fondos Europeos? Una guía para su solicitud

[iStock]/Getty Images.

El pasado mes de septiembre de 2020 la Comisión Europea emitió una guía sobre los planes de recuperación y resiliencia, para que los Estados Miembros que pretenden acogerse a la financiación de los Fondos Europeos preparen los planes, propuestas y proyectos (en adelante, proyecto).

María Romero @mromero_afi | *Consultora del área de Banca de Afi*
Rosa Oliveros @RosaOliveros_ | *Consultora del área de Economía Aplicada de Afi*

Esta guía establece el **contenido y metodología que deben seguir estos proyectos**, así como la estructura a la que deben acomodarse:

- Contribución a los objetivos del Semestre Europeo y adecuación con las estrategias europeas y nacionales.
- Descripción del proyecto.
- Implementación del proyecto y complementariedad con otros programas europeos.
- Estimación del impacto social y económico del proyecto.

A continuación, se realiza una breve descripción del contenido y metodología que la Comisión Europea establece en estas guías para que sirva de apoyo en la elaboración de los proyectos correspondientes.

1. Contribución a los objetivos del Semestre Europeo y adecuación con las estrategias europeas y nacionales

El primer punto del proyecto ha de resumir la narrativa principal de la inversión a desarrollar, describiéndola e ilustrándola con **hechos y cifras que aporten la visión cuantitativa del impacto general** estimado sobre los principales retos a los que se enfren-

ta el país en el que se va a realizar, y sobre cómo contribuirá a abordar dichos retos a través del logro de los cuatro objetivos generales del Plan de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.

Objetivos generales del Plan de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea

1. Promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea.
2. Fortalecer la resiliencia económica y social.
3. Mitigar el impacto social y económico de la crisis.
4. Apoyar las transiciones ecológica y digital.

Además, se deberá aportar información sobre qué componentes del plan nacional de recuperación y resiliencia contribuirán a las siete iniciativas europeas identificadas en la Comunicación sobre la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021[1], e indicarse con detalle cómo las medidas propuestas abordan las recomendaciones específicas de cada país enmarcadas en los objetivos del Semestre Europeo.

En cualquier caso, el desarrollo del plan debe **demostrar coherencia entre reformas e inversiones dentro del plan en general**, y entre la reforma y las dimensiones de inversión del plan con referencia al sector o actividad específicos donde se desarrollará el mismo.

II. Descripción del proyecto

a) Reformas realizadas: la información proporcionada debe encontrarse lo suficientemente detallada para determinar si se abordan los objetivos generales del Mecanismo y servir como base para establecer los hitos y metas relevantes. Asimismo, debe indicarse el impacto y efectividad estimada de las reformas.

b) Inversiones: el desembolso a realizar en el proyecto ha de concretarse. El concepto de inversión es amplio, contemplando tanto si es en capital fijo (infraestructuras o intangibles como I+D, patentes o software), en capital humano (salud, protección social, educación y formación) o en capital natural (eficiencia en el uso de los recursos, recursos naturales renovables, reducción de emisiones, restauración de ecosistemas y biodiversidad). En cualquier caso, los desembolsos no deben ser gastos recurrentes[3]. Asimismo, las inversiones pueden ser directas (por ejemplo, a través de dinero público) o indirectas (como renovaciones de edificios para mejorar la eficiencia energética o medidas de digitalización para pequeñas empresas). Para evaluar el impacto de las medidas propuestas, también es importante especificar si se espera que las inversiones públicas generen inversiones privadas asociadas y cómo se evitará que dichas inversiones desplacen a las privadas.

c) Dimensión verde y digital del proyecto:

1. **Transición verde**: la descripción del proyecto debe detallar en qué medida contribuirá a las **metas energéticas y climáticas 2030 contempladas en los Planes Nacionales de Energía y Clima**. De este modo, ha de indicarse el alcance, cronograma e impacto esperado de las medidas, asegurando una transición justa, de acuerdo a los seis objetivos climáticos y ambientales: 1) mitigación del cambio climático, 2) adaptación al cambio climático, 3) uso sostenible y protección del agua y los recursos marinos, 4) transición a una economía circular, 5) prevención y control de la contaminación, 6) protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

2. **Transición digital**: cada plan de recuperación y resiliencia debe incluir un **20% de inversión relacionada con lo digital**. Se prestará especial atención a la contribución de las medidas propuestas para la transformación digital de los sectores económicos o sociales (incluida la administración pública, el sistema de justicia y salud y los servicios públicos), que tengan como objetivo mejorar no solo la competitividad, sino también la resiliencia, agilidad y seguridad de las empresas y actores públicos, garantizando al mismo tiempo la inclusión. A la hora de explicar en qué medida las medidas propuestas contribuyen a la transición digital se pueden tomar como referencia los indicadores que conforman el Índice de la Economía y la Sociedad Digital (DESI). Las categorías en las que se pueden enmarcar las inversiones digitales son: 1) conectividad, 2) inversión relacionada con lo digital en I+D, 3) capital humano, 4) gobierno electrónico, servicios públicos digitales y ecosistemas digitales locales, 5) digitalización de empresas, 6) inversión en capacidades digitales y despliegue de tecnologías avanzadas, 7) ecologizar el sector digital.

d) Hitos, objetivos y cronograma: la fecha límite de las transacciones finaliza en el año 2026, lo que implica que **para julio de 2026 deben haberse alcanzado todos los hitos y metas**. Estos hitos y metas son medidas de progreso hacia la consecución de la reforma o inversión que se va a desarrollar, en los que se especifican las fechas determinadas en las que han de alcanzarse. La consecución de las metas puede medirse a través de **resultados cuantitativos sobre indicadores concretos**, partiendo de una línea de base (entendiéndola como el estado, cuantitativo o cualitativo, de un determinado indicador previo a la intervención). Los hitos no reflejan cantidades, sino logros cualitativos objetivamente verificables (como legislación adoptada, proyecto de inversión realizado, etc.) y detalla el contenido y las características deseables. Los hitos y metas pueden estructurarse en cuatro etapas de implementación de las reformas e inversiones, cumpliendo con el principio SMART[4]:

1. **Input**: recursos proporcionados (financieros, humanos, administrativos).
2. **Output**: entregables específicos de la inversión (por ejemplo, maestros capacitados).
3. **Resultado**: efecto del resultado de la intervención (por ejemplo, nº de estudiantes con habilidades informáticas mejoradas).
4. **Impacto**: efecto económico o social más amplio (por ejemplo, disminución del número de vacantes sin cubrir en el sector de tecnología y digitalización).

Los puntos 1, 2 y 3 deben indicarse con un alto nivel de especificidad para garantizar que se pueda realizar un seguimiento eficaz del progreso. Los puntos 2 y 3 deben estar asociados a una línea temporal clara.

e) Financiación: la estimación de costes proporcionada (ex ante) para las reformas e inversiones del plan de recuperación y resiliencia debe ser: i) razonable, mostrando una cantidad apropiada, ii) plausible, proporcionando suficiente información y evidencia de que la cantidad total se encuentra en línea con la naturaleza y el tipo de reformas e inversiones previstas, y iii) en consonancia con el impacto esperado en la economía y el empleo.

f) Solicitud de préstamos: los países deben justificar aquellas solicitudes de importes de financiación mayores vinculados a reformas e inversiones adicionales. Asimismo, deben describir cada uno de los componentes respaldados por un préstamo.

III. Implementación del plan y complementariedad con otros programas europeos

Este tercer capítulo de la guía establece la c**onsistencia de los proyectos presentados con otras iniciativas europeas y nacionales**, la posibilidad de que cuenten con financiación complementaria a los Fondos Europeos, **la implementación y gobernanza de estos proyectos**, así como el contenido de los **informes de seguimiento** de la ejecución de las actuaciones previstas.

Consistencia con otras iniciativas

Tal y como se decía con anterioridad, el Plan de Recuperación y Resiliencia debe ser coherente con los desafíos y prioridades específicos de cada país identificados en el contexto del Semestre Europeo[2], con los Programas Nacionales de Reforma, los Planes Nacionales de Energía y Clima y los acuerdos y programas que deben adoptarse con arreglo a la legislación sectorial relativa a los fondos de la Unión Europea.

Los Estados miembros deben indicar en su plan cómo garantizarán la coherencia y la complementariedad y cómo las inversiones, políticas y medidas establecidas en sus planes nacionales podrían acelerarse con la ayuda del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Cada programa debe contener un resumen de los principales desafíos, teniendo en cuenta: las disparidades económicas, sociales y territoriales; los fallos de mercado, las necesidades de inversión y complementariedad con otras formas de apoyo; los desafíos identificados en las recomendaciones específicas de cada país y las otras recomendaciones pertinentes de la Unión Europea.

Financiación complementaria

El apoyo financiero del Plan de Recuperación y Resiliencia es adicional al proporcionado por otros fondos y programas de la Unión Europea. Los proyectos podrán, por tanto, recibir apoyo financiero de otros programas e instrumentos de la Unión, siempre que no vaya dirigida a cubrir el mismo coste. Los proyectos deberán, por tanto, indicar la ayuda financiera con la que contarán. Además, también se deberán detallar las demás fuentes de financiación (pública).

Implementación

La **implementación de las reformas e inversiones propuestas recae en las AA.PP**. En este sentido, será es fundamental seguir la **normativa de contratación pública**. El proyecto que se presente deberá ofrecer detalles sobre las medidas que se pondrán en marcha para evitar cualquier riesgo de fraude, corrupción o mala administración en general en la adjudicación de los contratos. Igualmente, se debe describir si existe una cartera de proyectos madura o qué pasos serían necesarios para crear dicha cartera y apoyar la maduración de los proyectos. La guía contempla la posibilidad de que los Estados miembros soliciten asistencia técnica en la implementación del Plan de recuperación y resiliencia.

Igualmente, se invita a los Estados miembros a:

- Realizar una **estimación de costes actualizada después de dos años**, en caso de que revisen su plan para tener en cuenta la asignación final del 30%. Tendrán que acompañar esta revisión por una validación independiente de esta estimación de costes actualizada por un organismo público independiente o, si no lo hubiera o estuviera disponible, un organismo privado.
- Describir la **naturaleza institucional del plan**, así como el papel de sus parlamentos nacionales / regionales, otras autoridades regionales / locales y órganos consultivos nacionales, en el proceso de toma de decisiones a la adopción y presentación del plan.
- Describir cualquier **consulta y contribución de los interlocutores sociales**, la sociedad civil y otras partes interesadas relevantes, en la redacción y ejecución del plan.

Por último, deben establecerse responsabilidades claras, asignando la responsabilidad de los planes al ministerio / autoridad principal pertinente, siendo este organismo el coordinador y enlace con la Comisión.

Informes de seguimiento

La guía establece que se realizará un **seguimiento del avance del proyecto cada dos años**, coincidiendo con el momento de la solitud del pago correspondiente de los Fondos Europeos solicitados. Para ello, en el informe de seguimiento de la ejecución del proyecto se deberán incluir los siguientes indicadores comunes (ver tabla).

INFORMES DE SEGUIMIENTO

Recuperación

- Inversión pública como porcentaje del PIB (definición amplia) en comparación con el promedio (2017-2019)

Resiliencia

- Número de recomendaciones específicas de país relacionadas con la reforma que han progresado sustancialmente.
- Número de metas e hitos de la reforma cumplidos.

Transición verde

- Número de edificios reformados, por tipología (viviendas, uso público y comercial) y reducción asociada en el consumo de energía.
- Incremento de la capacidad de energía renovable.
- Número de estaciones de carga eléctrica habilitadas.

Transición digital

- Número de personas que se benefician de la formación en habilidades digitales.
- Porcentaje de hogares conectados a través de una red fija de muy alta capacidad o 5G.

IV. Estimación del impacto social y económico del proyecto

Por último, pero no por ello, menos importante, la guía establece la necesidad de que los proyectos presenten la **estimación del impacto social y económico** que esperan que se produzca como consecuencia de las actuaciones desarrolladas, desde dos puntos de vista:

- **Cualitativo:** crecimiento económico, inflación, creación de empleo e impacto en las rentas salariales, resiliencia económica y social ante para mitigar el impacto de la crisis, vulnerabilidad socio-económicas, cohesión territorial y social, impacto presupuestario y fiscal, igualdad, exclusión social.

- **Cuantitativo:** impactos directos y verificables a largo plazo sobre el crecimiento y la creación de empleo que generará la inversión, explicando la metodología con indicadores clave de rendimiento para evaluar el impacto de las inversiones en términos de beneficios medioambientales, climáticos, económicos y sociales a lo largo del tiempo, así como el impacto en el déficit y la deuda presupuestaria de las administraciones públicas.

Estos impactos deben desagregarse para las siguientes dimensiones:

- En la producción y en la cadena de valor.
- En la creación o en la calidad del empleo.
- En la dinámica del mercado sobre el que actúa con inversiones transformadoras.
- En el efecto arrastre a otros sectores económicos u objetivos sociales.
- En la transición digital.
- En la transición verde.

En lo que respecta a la **metodología**, la guía establece que se deberán describir claramente (i) las hipótesis adoptadas, (ii) los modelos econométricos empleados, (iii) las variables determinantes de los modelos, (iv) los multiplicadores fiscales, y (v) las fuentes de información consultadas para recabar todas las series temporales de las variables empleadas.

Por último, la guía indica que los proyectos deberán proporcionar también una **proyección del gasto e inversión que habrían acometido en ausencia del Plan de Recuperación y Resiliencia**, para realizar un ejercicio comparativo y anticipar lo que este plan puede contribuir a modernizar la estructura económica y social del país.

Expresiones de interés y planes presentados hasta ahora

A fecha de elaboración de este artículo, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España ya han presentado una serie de **expresiones de interés** con el objetivo de identificar e impulsar los proyectos que puedan beneficiarse de los Fondos Europeos, y que vemos a continuación.

Proyectos/planes del **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**:

- Mecanismos para el impulso de las comunidades energéticas locales como herramienta de la recuperación económica
- Identificar proyectos y líneas de actuación sobre movilidad eléctrica en el marco del Plan de Recuperación
- Identificar líneas de actuación que impulsen las energías sostenibles en las islas como instrumento de recuperación
- Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación
- Proyectos tractores para una transición energética justa e inclusiva: Hidrógeno Renovable

Proyectos/planes del **Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**:

- Proyectos dentro del Programa de Impulso de proyectos tractores de Competitividad y Sostenibilidad Industrial

Para ello, será necesario que estos proyectos contemplen, de alguna u otra forma, la estructura definida en la guía de la Comisión descrita con anterioridad.

Un ejemplo de ello puede ser el proyecto **España Digital 2025**[5] que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital acaba de diseñar y ya ha sido aprobado por el Consejo de Ministros. Este plan cuenta con muchos de los atributos descritos con anterioridad. Así, por ejemplo, (i) se marca como objetivo que el 80% de la población española tenga competencias digitales básicas al finalizar 2025, (ii) establece una línea clara de reformas estructuradas en 4 ejes y 7 líneas de actuación, y (iii) estima que para ello será necesario realizar inversiones públicas por valor de 3.750 millones de euros entre 2021-2023.

Será cuestión de tiempo que comiencen a aflorar más planes en esta dirección. Cuanto antes se diseñe la estrategia, antes se comenzará a ejecutarla y a obtener los objetivos perseguidos.

En **Afi** estamos familiarizados con la elaboración de este tipo de estudios, desde la identificación del proyecto tractor, hasta el análisis del mercado, el plan financiero y la estimación de los impactos socio-económicos que cabría esperar del proyecto (cualitativos y cuantitativos), soportados todos ellos en unas **metodologías robustas y contrastadas nacional e internacionalmente** para garantizar el éxito de la candidatura ::

1 Las principales en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0575

2 El Semestre Europeo es el marco en el que se coordinan las políticas económicas de los países de la Unión Europea. Permite a los países de la UE debatir sus planes económicos y presupuestarios y saber cómo se va avanzando en determinados momentos a lo largo del año: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_es

3 Solamente podrían financiarse gastos de carácter recurrente podrán si se demuestra que dicha inversión tendrá efectos en el largo plazo, en consonancia con los objetivos del Mecanismo.

4 El principio SMART (acrónimo en inglés) defiende que los objetivos deben ser: específicos (S), medibles (M), alcanzables (A), orientados a resultados (R) y enmarcados en un horizonte temporal concreto (T).

5 Para más información, consultar el siguiente enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanCompetenciasDigitales.pdf