

Sesión ordinaria de la Comisión Permanente de 17 de septiembre de 2020

ADENDA

INFORME 1|2020

LA INVERSIÓN

PÚBLICA

EN ESPAÑA:

SITUACIÓN ACTUAL

Y PRIORIDADES

ESTRATÉGICAS



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 788-2020

La reproducción de esta adenda
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, septiembre de 2020

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
F 91 429 42 57
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISBN: 978-84-8188-395-4
D.L.: M-25.311-2020

Imprime

Cofás, S.A.

En el momento de aprobación del presente informe en el pleno de 22 de enero de 2020, nadie podía prever que solo unos pocos meses después el panorama socioeconómico y laboral de España iba a sufrir un deterioro tan abrupto como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y de las medidas de contención aprobadas para frenar los contagios y su expansión.

Hasta encontrar una vacuna o tratamiento eficaz, se abre un periodo de incertidumbre que estará marcado por rebrotes de la enfermedad y probablemente por confinamientos parciales. El distanciamiento social, las medidas especiales de seguridad e higiene generalizadas y la extensión de programas de pruebas, control y seguimiento de los contagios estarán presentes durante un tiempo, afectando a la actividad económica y determinando los límites de la actual fase de recuperación o reconstrucción.

Bajo esta nueva realidad, las recomendaciones y propuestas que este Consejo realizó sobre la inversión pública en España, lejos de quedarse obsoletas, adquieren una mayor relevancia y pertinencia en un escenario de recuperación económica, en el que es necesario un importante impulso fiscal canalizado en una gran parte a través de inversión pública. De hecho, uno de los mensajes más relevantes del informe es la necesidad de retomar un ritmo suficiente de inversión en un contexto de caída en los últimos años (del 5,2 por 100 del PIB en 2009 hasta el 2 por 100 diez años después), lo que ha supuesto una importante pérdida de valor del capital público. Este impulso debe ir orientado a sentar las bases de una recuperación que refuerce la cohesión social, la vertebración territorial, la competitividad y aumente el potencial de crecimiento económico a largo plazo, redundando positivamente en el bienestar de la ciudadanía.

*La inversión
pública, crucial
para la recuperación*

En esta ocasión se hace todavía más necesario romper con el marcado carácter procíclico de la inversión pública en España, es decir, no solo mantener un ritmo suficiente, sino impulsarla de modo que actúe además como palanca para movilizar una inversión privada atezada por la incertidumbre. Se cuenta, en el momento actual, tanto con un marco comunitario sin precedentes para desarrollar e impulsar la acción pública en los ámbitos señalados en el informe, como con la necesidad de promover la recuperación económica a partir de programas de inversión pública.

La crisis originada por la pandemia ha sacado a la luz una serie de estrangulamientos o deficiencias en algunos ámbitos relacionados con la inver-

*Invertir
en el fortalecimiento
de los sistemas
de salud, de cuidados
y de investigación...*

sión pública que ya se anticipaban en el informe, empezando por la insuficiente dotación de equipamientos sociales, concretamente en sanidad, educación y servicios sociales, que vienen siendo objeto de un descenso de la inversión pública desde 2009-2010, lo que habría dado lugar a carencias en su mantenimiento y habría con-

ducido a su descapitalización. Estos equipamientos resultan esenciales para la salud, la cohesión y el bienestar social, por lo que resulta necesario reforzar la inversión pública y potenciar la colaboración público-privada, además de garantizar su adecuada gestión, lo que supondría estar mejor preparados para poder hacer frente a sucesos tan adversos, o incluso trágicos, como los acontecidos durante esta crisis.

Estas mejoras deben ir acompañadas de una mayor inversión en capital humano que, tal y como se señala en el informe, no está incluida en el concepto contable de inversión pública a pesar de sus evidentes beneficios económicos de largo plazo, priorizando el gasto en servicios educativos, sociales y sanitarios.

De hecho, la inversión en intangibles como la educación, la formación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico adquiere especial relevancia, sobre todo en un contexto de avance digital y de necesaria eficiencia en la gestión.

En efecto, la frágil situación de la I+D+i en España, que representa una cuarta parte del total de inversión pública pero no supone más del 0,7 por

100 del PIB y cuyo refuerzo era una de las prioridades estratégicas de inversión apuntadas en el informe, provocó que entre las primeras medidas aprobadas para hacer frente a la pandemia estuviera el refuerzo de la I+D+i biosanitaria y en salud. Como señala el informe, es necesario un aumento sostenido en el tiempo de la inversión en I+D+i y que se dote de estabilidad a las políticas en este terreno, tanto en el ámbito público, garantizando la continuidad en la financiación de los proyectos y la estabilidad laboral de los investigadores, como en el privado donde, en particular, se deberían adoptar medidas para lograr un mayor aprovechamiento por parte de las empresas de los fondos destinados a proyectos de I+D+i, en especial de los europeos. Para ello se debería mejorar y flexibilizar el marco regulador del sistema de incentivos, eliminando trabas burocráticas injustificadas y mejorando los procedimientos de acceso.

Pero junto a la necesaria inversión en el fortalecimiento de los sistemas de investigación, de salud y de cuidados, se abre una ventana de oportunidad para propiciar la recuperación fomentando las inversiones en otros ámbitos también señalados como fundamentales en este informe relacionados con la transición demográfica, ecológica y digital.

Las transformaciones sistémicas que plantean los desafíos tecnológico y ecológico exigen priorizar la inversión en activos intangibles, así como en materia de descarbonización del sistema económico, economía circular, descontaminación, mitigación de las consecuencias del cambio climático y recuperación de ecosistemas. Estas transiciones incorporan, además, el concepto de justicia, porque conllevan la transformación del modelo económico y necesitan por ello de un nuevo contrato social que también exigirá importantes inversiones, públicas y privadas. Todo ello sin perjuicio de la necesaria inversión en el mantenimiento del capital público existente y en la construcción de las infraestructuras y equipamientos necesarios para impulsar un desarrollo territorial más equilibrado, atendiendo incluso a una nueva realidad rural y urbana surgida en el contexto de la pandemia, donde la aplicación de criterios de sostenibilidad y de transformación digital también ofrece numerosas oportunidades.

*... y hacer frente
a la transición
ecológica y digital
y a los cambios
demográficos de cara
a la recuperación*

Financiar este impulso inversor resultaba complicado dado el estrecho margen fiscal de la economía española, que se vería aún más limitado a causa de la lucha contra la pandemia. La suspensión temporal del marco de reglas fiscales europeas y los fondos e instrumentos financieros comunitarios ofrecen una oportunidad en este contexto. Además, en caso de que la reforma de la gobernanza fiscal en curso acuerde la inclusión de una regla de oro de la inversión en las normas europeas de estabilidad presupuestaria, como se defiende en el informe, se podrían financiar mediante deuda pública inversiones de probada rentabilidad social alineadas con las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

Pero sobre todo, las miradas están puestas en la propuesta del Plan de Recuperación económica a escala europea, *Next Generation UE*, acordado en

El Plan de Recuperación europeo como vía de apoyo en la salida a la crisis

el Consejo Europeo de julio, que representa una vía de apoyo para salir de la crisis y fortalecer las economías, orientando el gasto y la inversión pública hacia un crecimiento sostenido y sostenible en el medio y largo plazo. El acuerdo alcanzado dota al Plan de 750.000 millones de euros, de los que 390.000 millones son transfe-

rencias, siendo el resto créditos. El grueso de los recursos para inversiones se instrumenta principalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que ofrece apoyo financiero (312.500 millones de euros en transferencias y 360.000 en créditos) para inversiones en proyectos digitales y medioambientales y reformas estructurales que fortalezcan las economías de los Estados miembros y las hagan más resistentes para el futuro.

Dada la ambición del Plan y la dotación previsible que corresponda a España (en torno a 140.000 millones de euros), al ser uno de los países más afectados por la pandemia, es necesario señalar que estos fondos quedarán condicionados a la presentación de reformas y proyectos de inversión estratégicos que cuenten con amplios consensos —políticos, con los interlocutores sociales y la sociedad civil— en los sectores digital y medioambiental y a la realización de reformas estructurales para fortalecer la economía y un compromiso de sostenibilidad de las finanzas a medio plazo, todo ello alineado con las recomendaciones de la Comisión Europea y enmarcado en

el Semestre Europeo. Asimismo, debe promoverse la colaboración interministerial, entre las distintas Administraciones territoriales implicadas y el sector privado para potenciar sinergias efectivas e identificar proyectos de inversión de elevada rentabilidad económica y social a largo plazo.

Se cuenta con la experiencia en la gestión de los fondos europeos, que ha sido y sigue siendo una fuente importante de financiación de la inversión pública en España, así como de líneas de inversión específicas como el Plan de Inversiones para Europa (Plan Juncker) o el programa Horizonte 2020. El Plan de Recuperación previsiblemente se materializará siguiendo la experiencia de estos instrumentos, por lo que es necesario contar con herramientas para garantizar una selección adecuada de proyectos y con capacidad para llevarlos a cabo de forma eficiente. La definición de los proyectos de inversión debe realizarse sobre la base de criterios económicos a partir del análisis coste-beneficio, de eficiencia, orientado al logro de resultados y de equidad.

*Aprovechar
la experiencia
española
en la gestión de
fondos europeos*

Los proyectos deben recoger la necesidad de respaldar un crecimiento sostenible en todas sus dimensiones: económica, social y medioambiental y enmarcarse en planes o estrategias más amplios a partir de las prioridades estratégicas existentes para la inversión pública a nivel nacional, regional y local. Asimismo, se debe contar con una coordinación efectiva entre los agentes intervinientes, tanto en la fase de identificación de los proyectos como en la gestión o los procedimientos de seguimiento y evaluación.

Cabe recordar, como se puso de manifiesto en el informe, que la realización de un proyecto de inversión pública es un proceso complejo que abarca distintas fases —selección e identificación, planificación estratégica, temporal y financiera, participación, gestión y evaluación— y que involucra a una multiplicidad de agentes con distintas competencias, funciones e intereses. Y que, por todo ello, requiere contar con mecanismos de gobernanza adecuados en el marco del entramado territorial e institucional existente con el fin de hacer un mejor uso de los fondos públicos destinados a la inversión y lograr un mayor impacto.

Por consiguiente, se llama la atención sobre la persistencia de algunas debilidades en el modelo de gestión que han limitado el grado de ejecución

efectiva y que deberían corregirse en el contexto actual para poder aprovechar plenamente el Plan de Recuperación. A este respecto, definir un único modelo de gestión y participación de los agentes privados en el tramo nacional facilitaría la definición de proyectos estratégicos de interés común europeo susceptibles de obtener financiación comunitaria. Todo ello permitirá hacer efectiva una política más ambiciosa de inversiones públicas en España, y lograr que esta sea una política más eficiente, que responda de forma integrada a los retos regionales, nacionales y comunitarios.

En este sentido vuelve a situarse, tal y como recogen las conclusiones del informe, el potencial que supone la colaboración público-privada (CPP)

*Impulsar
la colaboración
público-privada
con una gobernanza
eficiente y efectiva*

para recuperar un adecuado ritmo inversor. La alternativa que supone la CPP, que desempeñó un papel importante en el desarrollo de proyectos de inversores en España en el pasado, pero que ha perdido peso por diferentes motivos en los últimos años, puede representar una oportunidad para desarrollar proyectos de inversión de

especial relevancia en el marco del Plan de Recuperación. Ello requiere aún con mayor énfasis configurar un nuevo modelo de gobernanza de la CPP, más eficiente y efectivo, sobre la base de algunos elementos fundamentales, como la seguridad jurídica, la agilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, y la complementariedad entre los esfuerzos públicos y privados.

En el contexto económico marcado por la pandemia, la necesidad de relanzar la inversión pública en España se ve reforzada por el acceso a los

Consideración final

fondos europeos provenientes del Plan de Recuperación y el próximo Marco Financiero Plurianual. Se necesita un Programa de Inversiones

y Reformas que recoja las prioridades estratégicas señaladas en este informe y que estén alineadas con las planteadas ahora por la Comisión, es decir, orientadas principalmente a favorecer la transición digital y medioambiental, así como el fortalecimiento de la cohesión social y la competitividad del tejido productivo. Todo ello sobre la base de un amplio consenso político resultando imprescindible tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

ADENDA AL INFORME 11/2020 SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Composición de la comisión de trabajo de economía y fiscalidad encargada de la elaboración de la adenda (*)

Presidente:	Antonio González González (UGT)
Vicepresidente:	Joan Pujol Segarra (CEOE-CEPYME)
Grupo primero:	Jorge Aragón Medina (CCOO) Luis Burgos Diaz (CIG) Salce Elvira Gómez (CCOO) José Manuel Morán Criado (UGT) Evangelina Naranjo Márquez (UGT) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Grupo segundo:	Miguel Garrido de la Cierva (CEOE-CEPYME) Eduardo Montes Pérez del Real (CEOE-CEPYME) Félix Peinado Castillo (CEOE-CEPYME) Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME) Antonio Romero Mora (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	Jerónima Bonafe Ramis (CEPES) José Basilio Otero Rodríguez (FNCP) Domiciano Pastor Martínez (UPA) Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES) Gustavo Samayoa Estrada (FUCI) José Andrés Sánchez Pedroche (Expertos)
Suplentes:	Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (CEOE-CEPYME) Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA) Eduardo Aréchaga Cilleruelo (CEOE-CEPYME) Julián Ariza Rico (CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos) Héctor Maravall Gómez-Allende (CCOO) Miguel Martínez Cuadrado (OCU) Cristóbal Molina Navarrete (UGT) Elvira Ródenas Sancho (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME) José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora)
Marta Galiano Sevilla

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación de la adenda.

▶▶▶
CES



**CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA**