C/2024/6862

28.11.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Un fondo de inversión de la UE para la resiliencia económica y la competitividad sostenible

(Dictamen de iniciativa)

(C/2024/6862)

Ponente: **Dominika BIEGON**

Asesores	Cedric KOCH, por la ponente Nils REDEKER, por el Grupo II
Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	6.9.2024
Aprobado en el pleno	18.9.2024
Pleno n.º	590
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	145/2/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Garantizar e impulsar la competitividad sostenible y la resiliencia constituye uno de los principales retos que afrontará el mercado único de la UE en los próximos años. Ante todo, el cambio climático se ha convertido en un asunto urgente y exige una transformación ecológica de nuestras economías. Si bien la UE se ha fijado objetivos ambiciosos en materia de descarbonización, digitalización, resiliencia y competitividad sostenible, el déficit de financiación sigue siendo el talón de Aquiles de la Unión en su notable ambición en pos de un mercado único preparado para el futuro.

1.2. El grueso de las inversiones en la transición ecológica tendrá que proceder del sector privado. Para facilitar las inversiones privadas en el mercado único, la UE debe mejorar las condiciones marco. Esto incluye la aplicación de componentes centrales de la unión de los mercados de capitales, la culminación de la unión bancaria, la integración del mercado europeo de la energía, la agilización de los procedimientos de concesión de permisos y la reducción de la carga normativa sin que ello conlleve dejar de preservar las normas sociales. Al mismo tiempo, se necesitan cuantías sustanciales de financiación pública para desencadenar inversiones privadas en ámbitos en los que aún no existe una justificación económica para aplicar soluciones neutras en carbono y en sectores estratégicos en los que, en su defecto, la producción se llevaría a regiones del mundo competidoras en el plano geoeconómico en las que se podrían producir dependencias abusivas. Además, los fondos públicos son fundamentales para las inversiones en infraestructuras (por ejemplo, en redes o gasoductos de hidrógeno) y en otros bienes públicos que los agentes del mercado no suministran por falta de incentivos, pero que pueden crear las condiciones para que dichos agentes prosperen e inviertan más en sus respectivos ámbitos.

1.3. Las nuevas normas fiscales de la UE no aumentarán el margen de maniobra fiscal para inversiones lo suficiente como para colmar el déficit de inversión a escala de los Estados miembros. Al mismo tiempo, la financiación de la UE para la doble transición ecológica y digital disminuirá de forma significativa después de 2026, cuando expire el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

1.4. Por consiguiente, el CESE coincide en que, con el fin de garantizar una aplicación eficaz y favorable al crecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, el nuevo marco jurídico centrado en el control de los niveles de deuda y déficit debe complementarse con una capacidad de inversión específica a escala de la UE, destinada a aumentar la competitividad sostenible y la resiliencia económica del mercado único de la UE.

1.5. El CESE propone que se cree un fondo de inversión de la UE como parte del próximo marco financiero plurianual (MFP), cuyo objetivo sea proporcionar recursos financieros para proyectos de inversión que revistan un interés estratégico europeo. El Comité propone una serie de criterios para orientar la priorización y selección de inversiones en el marco de la futura capacidad de inversión de la UE.

1.6. El CESE ha distinguido cuatro ámbitos de inversión que merecen ser financiados a escala de la UE a cargo de un futuro fondo de inversión de la UE: a) proyectos de infraestructuras transfronterizas; b) inversiones para completar la Unión de la Energía; c) inversiones para reforzar la competitividad de las industrias europeas; e d) inversiones en cualificación y formación.

1.7. El fondo de inversión de la UE debe financiarse mediante una combinación de recursos, entre ellos las contribuciones de los Estados miembros, nuevos recursos propios y la emisión conjunta de deuda de la UE.

1.8. Los instrumentos del fondo de inversión de la UE abarcan el apoyo financiero a través de préstamos a tipo de interés reducido, garantías y subvenciones específicas para empresas, inversiones de capital público y otras subvenciones y préstamos que permitan a los Gobiernos de los Estados miembros financiar medidas específicas de ayuda interna y proyectos de inversión pública. Debe prestarse especial atención a la financiación de proyectos transfronterizos de inversión.

1.9. La eficacia y aceptabilidad de los instrumentos financieros depende fundamentalmente del uso estratégico de los fondos públicos para alcanzar objetivos comunes de interés público. Por lo tanto, el desembolso de importes procedentes del fondo de inversión de la UE propuesto debería estar condicionado a criterios sociales, los cuales deben respetar las diversas modalidades de diálogo social en los Estados miembros, sin dar lugar a discriminaciones indebidas contra uno u otro tipo de empresas o Estados miembros. Entre los posibles criterios sociales que tendrían que cumplir las empresas para poder optar a la financiación de la UE u obtener una recompensa adicional podrían figurar el mantenimiento de los emplazamientos, la garantía de empleo, medidas de cualificación y formación, medidas para mejorar la participación de los trabajadores o convenios colectivos. Es así como la financiación pública de la transformación se orienta de forma coherente hacia la creación y el mantenimiento de empleos dignos, aumentando de este modo la aceptación de la transición ecológica.

2. **Contexto y antecedentes**

2.1. Garantizar e impulsar la competitividad sostenible y la resiliencia constituye uno de los principales retos que afrontará el mercado único de la UE en los próximos años. Estos retos deben considerarse en el contexto del cambio climático, que se ha convertido en una cuestión urgente que exige la transformación ecológica de nuestras economías. Con el Pacto Verde Europeo y el programa «Objetivo 55», la UE se ha fijado con acierto ambiciosos objetivos climáticos que plantean enormes retos a las economías europeas. Aunque la orientación y los objetivos están claros, el Pacto Verde Europeo sigue adoleciendo de un problema de financiación. De forma análoga, la transición digital del mercado único se ha convertido en una prioridad clave a través de la Estrategia Digital Europea, la Década Digital y la Estrategia para el Mercado Único Digital. Sin embargo, también en este ámbito existe un problema de financiación. En ambas áreas de transformación han surgido nuevas presiones competitivas debido a la política industrial a gran escala aplicada por los principales competidores económicos. Por último, en los últimos años han surgido debilidades de índole geoeconómica que amenazan la resiliencia del mercado único. En respuesta a esto, la UE ha establecido con acierto objetivos para unas cadenas de suministro estratégicas y orientadas al futuro que se establezcan en parte en la propia UE. Entre ellos figuran los objetivos fijados en la Ley Europea de Chips, el Reglamento de Materias Primas Fundamentales, la Ley sobre la industria de cero emisiones netas y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP). Pese a todo, una respuesta eficaz a estas presiones y riesgos geoeconómicos para la competitividad sostenible y la resiliencia se ve obstaculizada por problemas de financiación.

2.2. A fin de alcanzar los objetivos climáticos de la UE y llevar a cabo la transformación digital, es necesario renovar en profundidad la masa de capital, lo que implica una expansión masiva de las inversiones. Con el fin de cumplir los objetivos de la Unión para 2030 en materia de clima y descarbonizar su sector de la electricidad, la Comisión Europea ha estimado que las necesidades globales de financiación ascenderían a cerca del 4 % del PIB anual de aquí a 2030 ([1]). Recientemente, el Instituto Rousseau ha calculado que el déficit de inversión para que la UE alcance las cero emisiones netas se situaría en torno al 2,3 % del PIB anual hasta 2050, contando un déficit de casi el 4 % del PIB hasta 2030. Sin embargo, todos estos estudios tan solo cuantifican las inversiones necesarias para descarbonizar las economías europeas. Se observan necesidades de inversión adicionales si también se tienen en cuenta otros objetivos y retos políticos importantes, como la transformación digital, el aumento de la resiliencia económica mediante el anclaje de la producción en la UE, las inversiones sociales en competencias y educación y la necesidad de invertir en capacidades de defensa, además de los retos de la protección del medio ambiente frente a la crisis de biodiversidad y las inversiones cada vez más necesarias para la adaptación al cambio climático. En general, se prevé que las necesidades de financiación aumenten de forma drástica en los próximos años. En este contexto, el presente Dictamen se centra en las necesidades de financiación vinculadas a la transición hacia un mercado único competitivo, sostenible y resiliente y formula recomendaciones políticas para colmar el déficit de inversión relacionado con este reto político de la UE.

([1]) Comisión Europea: «Informe sobre prospectiva estratégica de 2023 – *La sostenibilidad y el bienestar de las personas como núcleo central de la autonomía estratégica abierta de Europa*», 2023.

2.3. El grueso de las inversiones en la transición ecológica tendrá que proceder del sector privado, Para facilitar las inversiones privadas en el mercado único, la UE debe mejorar las condiciones marco. A tal efecto, debe dar prioridad a la creación de una unión de los mercados de capitales que desarrolle el mercado de capitales de riesgo, de renta variable y de renta fija, facilite las inversiones transfronterizas, ofrezca mejores condiciones de financiación a las empresas emergentes y en expansión, y haga a la UE más atractiva para las inversiones extranjeras. Esto incluye reducir la fragmentación jurídica impulsando la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de fiscalidad, insolvencia y contratos, trabajar por una supervisión más centralizada de los mercados de capitales y explorar las posibilidades de productos de ahorro europeos. La mejora de las condiciones de financiación privada implicará también el fortalecimiento del sistema bancario europeo mediante la culminación de la unión bancaria y el establecimiento de un Sistema Europeo de Seguro de Depósitos. Para estimular la inversión privada en sectores estratégicos y espolear el crecimiento de la productividad, la UE también debe avanzar en la integración del mercado europeo de la energía y eliminar los obstáculos a la actividad transfronteriza que aún existen en el mercado único, en especial los que impiden la difusión de los servicios digitales y la innovación. Por último, debe fomentarse la inversión privada agilizando los procedimientos de concesión de permisos y reduciendo los requisitos normativos e informativos, en particular para las pequeñas y medianas empresas, cuando tales requisitos no tengan un claro beneficio social, medioambiental o climático.

2.4. Estas medidas contribuirían en gran medida a estimular las inversiones privadas necesarias, si bien por sí solas no bastarán para colmar el déficit de financiación. Se necesitan cuantías sustanciales de financiación pública para desencadenar inversiones privadas en ámbitos en los que aún no existe una justificación económica para aplicar soluciones neutras en carbono y en sectores estratégicos en los que, en su defecto, la producción se llevaría a regiones del mundo competidoras en el plano geoeconómico en las que se podrían producir dependencias abusivas. Además, los fondos públicos son fundamentales para las inversiones en infraestructuras (por ejemplo, en redes o gasoductos de hidrógeno) y en otros bienes públicos que los agentes del mercado no suministran por falta de incentivos, pero que pueden crear las condiciones para que dichos agentes prosperen e inviertan en sus respectivos ámbitos. Aunque el principal medio de financiación de la transición en la UE deben ser las inversiones del sector privado, en la mayoría de los estudios se estima que se necesita al menos entre un 25 y un 60 % de financiación pública, en función del sector, para desbloquear suficiente financiación privada.

2.5. Uno de los pilares fundamentales para colmar el déficit de financiación son los Estados miembros. En este caso, sin embargo, las nuevas normas fiscales de la UE hacen hincapié en el control de la deuda y el déficit, en lugar de incentivar las inversiones. El resultado es una mejora con respecto al antiguo sistema, pero también es obvio que la nuevas normas no aumentarán el margen de maniobra fiscal para inversiones lo suficiente como para colmar el déficit de inversión a escala de los Estados miembros. Por el contrario, las estimaciones iniciales de la Comisión Europea muestran que la presión de la consolidación de la Hacienda pública aumentará de forma significativa en todos los Estados miembros en los próximos años ([2]). El riesgo es que los beneficios de lograr una normativa fiscal más creíble y eficaz para garantizar la sostenibilidad de la Hacienda pública podrían verse socavados si los Estados miembros se vieran incapaces de financiar las inversiones necesarias para la transición. Esto llevaría a una menor apropiación y cumplimiento de las nuevas normas o a un retraso en la transición que, por tanto, la haría aún más costosa.

2.6. Los Estados miembros seguirán beneficiándose de los (crecientes) ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), los cuales, según las estimaciones de la Comisión Europea, ascenderán a alrededor de 220 000 millones EUR de aquí a 2030; a estos habría que sumar otros 113 000 millones EUR como consecuencia de la ampliación del régimen a nuevos sectores a partir de 2027 ([3]). Si bien resultan significativos, estos ingresos solo representan alrededor del 0,2 % del PIB de la UE al año, y distan de ser suficientes para cubrir las necesidades adicionales de inversión anteriormente mencionadas. Además, ya están previstos en parte para financiar el Fondo Social Europeo, cuyo objetivo es mitigar los efectos colaterales sociales negativos de la tarificación del carbono, sin contar con que la Comisión ha propuesto que el 30 % de los ingresos del RCDE se consignen en el próximo presupuesto de la UE como recursos propios.

2.7. Otro pilar para colmar el déficit de financiación son los planes de financiación de la UE. La UE ya ha establecido diversos planes de financiación para contribuir a la transición ecológica. La normativa exige que al menos el 30 % del MFP se destine a la acción por el clima. Además, en 2022 se creó el MRR, que se ha convertido en el principal fondo de la UE en sustentar el Pacto Verde: casi la mitad de los fondos de la UE destinados a inversiones climáticas proceden de este mecanismo, si bien expira a finales de 2026. Además, el reembolso de los bonos de la UE de NextGenerationEU comenzará en 2028, lo que aumentará de manera significativa la presión sobre el presupuesto de la UE e incrementará aún más el déficit de financiación del Pacto Verde.

2.8. Por consiguiente, el CESE coincide en que, con el fin de garantizar una aplicación eficaz y favorable al crecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, el nuevo marco jurídico centrado en el control de los niveles de deuda y déficit debe complementarse con una capacidad de inversión específica a escala de la UE, que debe centrarse en aportar el impulso financiero necesario para orientar el mercado único hacia una competitividad y una resiliencia más sostenibles. El CESE coincide con muchas otras instituciones, como el Banco Central Europeo ([4]) y el Fondo Monetario Internacional ([5]), en que se necesita una capacidad de inversión de la UE para el período posterior a 2027 a más tardar. El presente Dictamen de iniciativa reitera anteriores llamamientos del CESE en favor de una capacidad de inversión de la UE ([6]) y desarrolla opciones específicas para el período posterior a 2027.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) BCE: *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund*, 2023.
([5]) Fondo Monetario Internacional: *Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area; IMF Country Report No. 23/264*, 2023.
([6]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Impulsar el crecimiento integrador a largo plazo mediante reformas e inversiones (DO C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Existen al menos tres motivos por los que se necesita una capacidad de inversión a escala de la UE. En primer lugar, la capacidad de inversión de la UE para financiar la doble transición ecológica y digital contribuirá a la resiliencia económica, ayudará a alcanzar los objetivos de la UE en materia de clima y aprovechará la dimensión que requiere el mercado único para salvaguardar su competitividad en el escenario mundial. En segundo lugar, la capacidad de inversión de la UE es necesaria para garantizar la unidad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia dentro de la UE ([7]). En tercer lugar, las transformaciones ecológica y digital están provocando una incertidumbre generalizada entre la población, lo que genera cada vez más resistencia en los sectores y hogares afectados. Se precisan instrumentos de política pública para gestionar las transiciones necesarias en el mercado laboral, crear nuevas oportunidades de crecimiento e ingresos y compensar a los más afectados por la transformación ([8]). De lo contrario, se corre el riesgo de que los cambios económicos sigan alimentando los conflictos distributivos y fortaleciendo en última instancia a las fuerzas antidemocráticas y populistas ([9]).

3. **Principales pilares de una futura capacidad de inversión de la UE**

3.1. La capacidad de inversión deberá estar operativa cuando expire el MRR a finales de 2026 y deberá integrarse en el MFP del período 2028-2034. Lo ideal sería que se estableciera su continuidad hasta 2050 y se vinculase directamente al objetivo acordado por la UE de alcanzar las cero emisiones netas para entonces.

3.2. El CESE propone que se cree un fondo de inversión de la UE para alcanzar los objetivos estratégicos europeos en el ámbito de la transición ecológica. Se deben definir criterios claros para orientar la priorización y selección de inversiones en el marco de la futura capacidad de inversión de la UE. Los proyectos estratégicos europeos deben ([10]):

a) impulsar los objetivos y prioridades a largo plazo de la UE en el ámbito de la transición ecológica, incluida su dimensión social ([11]);

b) aumentar el potencial de crecimiento de las economías europeas a medio plazo y fortalecer su resiliencia frente a perturbaciones externas a largo plazo;

c) aportar un claro valor añadido europeo, como importantes beneficios transfronterizos y economías de escala, o bien colmar lagunas críticas en los bienes públicos europeos;

d) complementar y apoyar otras inversiones europeas, nacionales o regionales para aumentar la coherencia y el impacto globales de los esfuerzos de inversión estratégica de la UE.

3.3. En concreto, el fondo propuesto debe facilitar ayuda financiera a escala de la UE para incentivar las inversiones tanto privadas como públicas en los siguientes ámbitos:

a) Infraestructuras: las inversiones en la ampliación y el mantenimiento de infraestructuras transfronterizas operativas (en particular, los servicios ferroviarios transfronterizos de alta velocidad) desempeñan un papel central en la transformación socioecológica ([12]).

b) Unión de la Energía: es necesario prestar especial atención a las inversiones para completar dicha Unión. Se precisan inversiones masivas para ampliar las redes de transporte y distribución de electricidad. Además, la expansión de las energías renovables, la difusión del almacenamiento de energía y la construcción de una red de transporte de hidrógeno, o la conversión de las redes de gasoductos existentes, son proyectos importantes con valor añadido europeo que justifican una financiación a escala de la UE.

([7]) Jäger, Jansen, Redeker: *For climate, profits, or resilience?Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*, 2023.

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences*.

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann: AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten, *2023*, y Gold, Lehr: *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior*, 2024.

([10]) Un marco conceptual similar para una capacidad de inversión de la UE es el propuesto por Demertzis; Pinkus, y Ruer *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, 2024; Bakker, Beetsma, Buti: *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home*, 2024; Claeys y Steinbach: *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods*, 2024; Koch et al. *An EU Future Fund: Why and How?Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network (fes.de)*, 2024.

([11]) Iniciativas europeas recientes que definen claramente las prioridades en este ámbito son el Plan Industrial del Pacto Verde, la Ley sobre la industria de cero emisiones netas, la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. El fondo de inversión de la UE debe proporcionar los recursos financieros necesarios para poner en práctica los objetivos a largo plazo definidos en estas iniciativas.

([12]) Creel, y otros, *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme*, 2024.

c) Política industrial: el fondo debe tener un fuerte componente de política industrial. La UE debe desempeñar un papel activo para mantener la prosperidad en Europa y conseguir una economía de la UE preparada para el futuro ([13]). A tal efecto, debe promover activamente las futuras tecnologías que sean esenciales para la neutralidad climática. La financiación de la UE debe centrarse en sectores en los que la Unión pueda llegar a ser competitiva a escala internacional tras una fase temporal de apoyo, por ejemplo la producción de células de batería o el mercado del hidrógeno limpio ([14]). Sin embargo, no basta con centrarse únicamente en determinadas industrias de tecnologías limpias. La política industrial europea también debe apoyar activamente a los futuros impulsores del crecimiento en ámbitos de alta tecnología. El fondo de la UE propuesto podría contribuir a coordinar mejor las medidas de ayuda estatal y sería un primer paso hacia una estrategia industrial europea integrada. La asignación de ayudas públicas debe ser competitiva y utilizar instrumentos vinculados al mercado como subastas, licitaciones y medidas similares a los créditos fiscales. Las ayudas deben ser específicas y temporales, los avances deben supervisarse con transparencia y los planes deben ir acompañados de criterios claros para poner fin a los proyectos infructuosos.

d) Inversiones sociales: una reestructuración socialmente aceptable de nuestra economía solo tendrá éxito si la población de los Estados miembros está debidamente preparada, de cara a las nuevas capacidades. Por lo tanto, es imperativo actuar en el ámbito de la formación continua y la capacitación y el reciclaje profesional de los empleados. Este tipo de inversiones sociales puede contribuir a eliminar los obstáculos a la inversión privada, ya que la falta de personal cualificado sigue siendo una de las principales barreras a la inversión para las empresas de la UE ([15]). Las inversiones sociales de este tipo pueden aumentar la productividad de la mano de obra potencial a medio y largo plazo y, por ende, promover el crecimiento económico ([16]). Asimismo, la expansión de las inversiones sociales en estos ámbitos puede contribuir a la consecución de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales y su plan de acción.

3.4. Los instrumentos para dotar una capacidad de inversión de la UE deben poder fomentar las inversiones tanto privadas como públicas. En principio, la capacidad de inversión de la UE propuesta debería tener un alto grado de flexibilidad en cuanto al desembolso y comprender una gama de instrumentos. Entre estos debe estar el apoyo financiero a través de préstamos a tipo de interés reducido, garantías y subvenciones específicas para empresas, inversiones de capital público y otras subvenciones y préstamos que permitan a los Gobiernos de los Estados miembros financiar medidas específicas de ayuda interna y proyectos de inversión pública. El CESE también recomienda racionalizar las normas que rigen la aplicación de los distintos instrumentos financieros del fondo. Es necesaria una estrecha cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los bancos nacionales de fomento. Si se quieren alcanzar los objetivos de la UE en materia de clima, las inversiones privadas y públicas deben interactuar de la forma más productiva y eficiente posible para colmar de manera conjunta los déficits existentes.

3.5. Un futuro fondo de inversión de la UE debería incluir programas administrados directamente a escala de la UE, en particular en ámbitos de importancia transfronteriza. Las empresas deben poder solicitar financiación de la UE directamente y ejecutar proyectos con arreglo a directrices y criterios definidos y controlados a escala de la UE. Es necesario aplicar medidas que permitan a las empresas de todos los Estados miembros beneficiarse de este régimen de financiación, ofreciendo además programas específicos para las pymes. Los regímenes de financiación administrados directamente a escala de la UE pueden reducir las cargas administrativas de las Administraciones regionales y nacionales y aumentar la capacidad de absorción de la financiación de la UE. En cuanto a las inversiones en infraestructuras, los actuales proyectos de interés común (PIC) y el Mecanismo «Conectar Europa» pueden servir de guía para vincular proyectos con financiación directa a escala de la UE y deben ampliarse. De modo similar, la UE ya dispone de instrumentos para apoyar directamente a las empresas privadas a través del Fondo de Innovación. Además, los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) pueden cofinanciarse mediante instrumentos a escala de la UE. Combinando más financiación de la UE con planes nacionales de apoyo, la capacidad de inversión renovada resultante podría reducir el riesgo de competencia desleal, garantizar la suficiencia de medios y situar los intereses europeos a la cabeza de la política industrial de la UE. Esta debería incluir proyectos de interés común de gran visibilidad a escala de la UE que beneficien al conjunto de la ciudadanía y a todos los países por igual, como una red ferroviaria europea de alta velocidad eficiente que contribuya a descarbonizar el transporte de pasajeros en el seno de la UE y a seguir integrando el mercado único.

3.6. Además, deberían explorarse formas innovadoras de desembolsar los fondos de la UE a través de otros canales, aprovechando la experiencia de la Ley de reducción de la inflación de los Estados Unidos (IRA, por sus siglas en inglés), la cual se centra en conceder créditos fiscales a las empresas según criterios definidos a nivel político. Ello presenta la ventaja de agilizar el desembolso e independizarlo de la capacidad de absorción del Gobierno y de la Administración: los participantes en el mercado toman directamente las decisiones de inversión y posteriormente son compensados por el Estado. El CESE propone que se estudie la posibilidad de aplicar disposiciones similares de devolución fiscal en el sistema de la UE, de modo que los agentes del mercado puedan hacer un uso eficiente de los incentivos fiscales disponibles en todo el mercado único a la hora de tomar decisiones de inversión.

([13]) *Declaración de Amberes*, 2024.
([14]) Jansen, Jäger, Redeker: *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act*.
([15]) BEI, *Investment report*, 2024, p. 127.
([16]) Corti, y otros, *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework*, 2022.

3.7. Por lo que respecta a la financiación, el CESE considera que el nuevo fondo de inversión de la UE debería basarse en una combinación de instrumentos de financiación con el potencial de servir en el sector privado y en los Estados miembros para colmar los déficits de inversión existentes.

a) Un componente de esta estrategia de financiación de un nuevo fondo de inversión de la UE debería ser un aumento significativo de la contribución de la RNB de los Estados miembros. Dado que las exigencias a la UE están aumentando con fuerza en ámbitos como la defensa, la industria, las relaciones económicas exteriores y el clima, los Estados miembros deben garantizar un incremento correspondiente de la financiación de las instituciones de la UE.

b) Además, es fundamental que haya auténticos recursos propios de la UE. Es así como, a partir de 2028, se reembolsarán los intereses y el principal de las deudas de NextGenerationEU contraídas por el fondo de recuperación de la pandemia y se financiarán las inversiones adicionales necesarias para colmar los déficits de inversión en la transición mediante bonos de la UE. El CESE pide a los Estados miembros que adopten y apliquen el paquete de nuevos recursos propios propuesto por la Comisión y que encuentren candidatos adicionales que permitan apuntalar el próximo MFP ([17]).

c) La emisión conjunta de deuda de la UE se puso en marcha con éxito como instrumento innovador durante la pandemia y podría emularse para financiar la competitividad sostenible y la resiliencia del mercado único ([18]). Nuevos estudios apuntan a que financiar las inversiones de la UE para el Pacto Verde permitiendo que la Comisión emita bonos de la UE tiene sentido desde una perspectiva macroeconómica ([19]) y es jurídicamente viable ([20]).

3.8. Estas diferentes fuentes deben combinarse de forma productiva para maximizar su impacto en términos del aumento efectivo de los niveles de inversión privada y pública. Tanto los auténticos recursos propios de la UE como las contribuciones de los Estados miembros pueden servir de garantía para que el BEI apalanque la financiación con vistas a incrementar la inversión privada. También pueden servir como garantías que permitan a la Comisión Europea emitir bonos a escala suficiente para colmar los déficits de financiación restantes del nuevo fondo de inversión y cubrir las subvenciones a los Estados miembros para inversiones públicas.

([17]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el segundo conjunto de nuevos recursos propios (DO C 293 de 18.8.2023, p. 13), y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un paquete adaptado para la próxima generación de recursos propios [COM(2023) 330 final], y sobre la propuesta modificada de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 CNS] (DO C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» [COM(2020) 456 final] — «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa» [COM(2020) 442 final] — «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE)] — «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027» [COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP)] — «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea» [COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS)] — «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n.° 1311/2013 del Consejo, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020» [COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP)] — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" y se establecen sus normas de participación y difusión — Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación "Horizonte Europa" — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo» [COM(2020) 459 final — 2018/0224 COD] (DO C 364 de 28.10.2020, p. 124), y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo [COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)], la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)] y la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)] (DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; véase también el informe del FMI, 2023, p. 44, e IMK: The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility, 2020.

([20]) Grund, Steinbach: *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective*, 2023.

3.9. Según estudios recientes, la nueva capacidad de inversión de la UE en competitividad sostenible y resiliencia económica debería ascender al menos al 0,5 % del PIB de la UE al año. Esta estimación conservadora arroja un déficit de inversión total de al menos el 5 % del PIB al año para los sectores antes mencionados y una cuota de inversión pública del 25 %, lo que arroja un déficit de inversión pública de al menos el 1,25 % del PIB al año ([21]). El CESE considera que la UE debe aportar una parte significativa de los fondos necesarios para colmar las lagunas de la inversión pública. Esto garantizará que las inversiones paneuropeas en la transformación y el apoyo de los Estados miembros sea proporcional a la escala del mercado único. Correspondería a los Gobiernos nacionales asumir la carga restante en términos de inversiones públicas.

3.10. En la actualidad, la UE apoya sobre todo a los Estados miembros cuando financian inversiones climáticas con parte de los Fondos Estructurales y el MRR. Por lo que respecta a la gobernanza de estos fondos, la nueva capacidad de inversión debe basarse en los logros obtenidos y a la vez abordar sus principales puntos débiles. En concreto, se establecen las siguientes recomendaciones:

a) El CESE señala que la nueva capacidad de inversión de la UE debería situarse dentro del MFP general para garantizar la rendición de cuentas y el control democráticos. Debería seguir el ejemplo de los Fondos Estructurales, en lugar de ser un medio de financiación externa independiente como el MRR. El Parlamento Europeo desempeñó un papel clave en la formulación de las prioridades del Mecanismo, pero su participación en la posterior aplicación, seguimiento y control de los fondos es mínima en comparación con la del Consejo. El papel principal del Parlamento Europeo se limita a recopilar información y aumentar la transparencia mediante «diálogos sobre recuperación y resiliencia» o a través del procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto de la UE del año anterior.

b) En cuanto a la participación de las partes interesadas, el CESE observa que el principio de asociación, según se establece en los Fondos Estructurales de la UE, sigue siendo esencial. Este principio garantiza la adecuada implicación de los entes locales y regionales, la sociedad civil, los interlocutores sociales y, en su caso, los organismos de investigación y las universidades. Sus aportaciones han contribuido a diseñar programas orientados hacia las circunstancias locales y regionales y se ha reconocido su cualidad facilitadora de las transiciones sostenibles de base local, revistiendo especial importancia en la fase de análisis de necesidades y desarrollo de prioridades ([22]). En el caso de un nuevo fondo de inversión de la UE, este principio debería aplicarse a escala de la Unión, garantizando así la consulta y la participación a la hora de proyectar los sectores, el diseño de los proyectos y la fase de ejecución. Siguiendo el ejemplo de otros programas, debería existir la obligación de crear comités de seguimiento (u órganos similares), o bien implicar a los que ya están establecidos en otros ámbitos. El Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones de 2014, que sienta las bases para el funcionamiento de los comités de seguimiento, debe revisarse para garantizar la aplicación efectiva del principio de asociación en todos los Estados miembros ([23]).

c) El CESE considera que la presupuestación por rendimiento debe seguir aplicándose en la futura política de inversión de la UE ([24]). Sin embargo, los indicadores de rendimiento deben estar relacionados sobre todo con los objetivos generales y específicos del Mecanismo. Si el desembolso de los fondos de la UE está vinculado a reformas estructurales más específicas, las prioridades de reforma deben decidirse mediante procedimientos democráticos que incluyan a los Parlamentos y a la sociedad civil organizada ([25]).

d) El CESE está de acuerdo en que el desembolso de fondos de la UE a través de una nueva capacidad de inversión debe estar condicionado. En primer lugar, toda financiación debe estar condicionada al cumplimiento de los principios fundamentales del Estado de Derecho. Por consiguiente, los pagos con cargo a los nuevos instrumentos deben entrar en el ámbito de aplicación del Reglamento relativo a la condicionalidad presupuestaria, y la Comisión debe estar facultada para denegar la aprobación de fondos de la UE si no se observan los principios del Estado de Derecho. En segundo lugar, la financiación de la UE debe estar condicionada a que la Hacienda pública esté saneada a escala de los Estados miembros, tal y como se especifica y acuerda en las nuevas normas fiscales de la UE. De este modo podría mejorarse el sistema de gobernanza económica de la UE y conciliar el objetivo de fomentar una Hacienda pública saneada, con el de garantizar una financiación suficiente para las inversiones de interés estratégico europeo.

([21]) Véanse los cálculos y las fuentes de datos: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.

([22]) Comisión Europea: *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds.*

([23]) Informe de evaluación del CESE «*Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*».

([24]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo ¿Qué opina la sociedad civil organizada de las propuestas de reforma e inversión y de su aplicación en los Estados miembros? (ciclo del Semestre Europeo 2023-2024) (Dictamen de iniciativa) (DO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).

([25]) Para propuestas de reforma concretas sobre la democratización de la gobernanza económica de la UE que no impliquen una revisión de los Tratados de la UE, véase Dawson: *How To Democratise Europe's Fiscal Rules,* 2023.

e) El CESE también observa que la política de inversión de la UE funciona mejor sobre el terreno si los fondos de la UE facilitan su propia capacidad administrativa y asistencia técnica, en particular en las Administraciones de los Estados miembros. También se requiere asistencia técnica para la sociedad civil, a fin de que pueda participar de manera eficaz en la supervisión de los organismos que gestionan y controlan el desembolso de los fondos de la UE a escala nacional y de la UE ([26]). Un planteamiento coordinado de la UE para subsanar las deficiencias de capacidad resulta esencial para la cohesión y para evitar la fragmentación del mercado único.

3.11. A fin de garantizar los más altos niveles de gobernanza y fomentar la confianza pública, la capacidad de inversión también debe establecer sólidos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que deben incluir:

a) un consejo de supervisión independiente compuesto por representantes de las instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los interlocutores sociales) para supervisar el uso y el impacto del fondo;

b) informes periódicos públicos y abiertos sobre los proyectos financiados, sus avances y resultados;

c) criterios y directrices claros para la selección de proyectos y el desembolso de fondos;

d) mecanismos de reclamación y recurso accesibles para las partes interesadas;

e) evaluaciones *ex post* obligatorias del Tribunal de Cuentas Europeo.

Al incorporar estas garantías, la UE está en condiciones de demostrar su compromiso con el uso responsable y eficaz de los fondos públicos.

3.12. El desembolso de importes procedentes del fondo de inversión de la UE propuesto debería estar condicionado a criterios sociales, los cuales deben respetar las diversas modalidades de diálogo social en los Estados miembros, sin dar lugar a discriminaciones indebidas contra uno u otro tipo de empresas o Estados miembros. Entre los posibles criterios sociales que tendrían que cumplir las empresas para poder optar a la financiación de la UE u obtener una recompensa adicional podrían figurar el mantenimiento de los emplazamientos, la garantía de empleo, medidas de cualificación y formación, medidas para mejorar la participación de los trabajadores o convenios colectivos. Es así como la financiación pública de la transformación se orienta de forma coherente hacia la creación y el mantenimiento de empleos dignos, aumentando de este modo la aceptación de la transición ecológica. En este contexto, el CESE se muestra de acuerdo con el informe Letta ([27]), que sostiene que la eficacia y la aceptabilidad de los instrumentos de ayuda estatal dependen de la utilización estratégica de los fondos públicos para alcanzar objetivos políticos comunes.

3.13. El fondo de inversión de la UE aquí esbozado debería complementar de manera oportuna otras partidas presupuestarias importantes, en particular los Fondos Estructurales, y en ningún caso sustituir o comprometer la integridad de estos últimos. Aunque existen posibles solapamientos entre los Fondos Estructurales y el fondo de inversión aquí esbozado, la división de funciones resulta clara desde un punto de vista conceptual: los Fondos Estructurales desempeñan un papel de vital importancia para reforzar la cohesión social, económica y territorial, mientras que el fondo de la UE para la competitividad sostenible y la resiliencia tiene por objetivo principal financiar proyectos de inversión que revistan un interés estratégico europeo y pertenezcan a los cuatro sectores anteriormente mencionados.

Bruselas, 18 de septiembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

([26]) Comisión Europea: *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds,* 2024.
([27]) Letta: «*Much more than a market*», 2024, p. 39.