

**DOCUMENTO SOPORTE PARA LA COMPARENCIA DE
NATALIA FABRA**

Universidad Carlos III de Madrid¹

**Grupo de trabajo de Unión Europea constituido en el seno de la Comisión para la
Reconstrucción Social y Económica (Congreso de los Diputados)**

12 de junio de 2020 (2:00)

I. Introducción

El coronavirus ha sumido a nuestras economías en una crisis sin precedentes desde el crack del 29. Si bien se trata de una crisis global, provocada por un virus que no entiende de fronteras, la salida de la crisis sí dependerá de las políticas que a partir de ahora adopte cada país. Europa, y dentro de Europa España, no puede desaprovechar esta oportunidad. Debemos apostar por políticas que nos permitan cambiar el modelo productivo y energético, creando empleo, fortaleciendo y modernizando nuestro tejido industrial y empresarial, propiciando una reducción de las desigualdades y revirtiendo el deterioro medioambiental hasta ahora provocado por la actividad económica. Esto exige pasar de los enunciados a la acción, al pragmatismo, a la búsqueda de soluciones concretas que permitan demostrar el papel transformador de la política. Hay mucho en juego.

El Fondo de Recuperación

La propuesta de la Comisión Europea para el Fondo de Recuperación, pendiente de aprobación por parte de los Estados Miembros, demuestra que esta vez las autoridades europeas han comprendido los desafíos: es necesario actuar de forma decidida, inyectando recursos, marcando prioridades de política económica, e introduciendo mecanismos de reequilibrio entre los Estados Miembros.

El Fondo, dotado con 750.000 millones de euros (500.000 en forma de transferencias y 250.000 en forma de créditos), se estructura en tres grandes bloques destinados a (i) apoyar la inversión y las reformas, (ii) fomentar la iniciativa privada y (iii) atender a las lecciones de la crisis. En el primer bloque destaca el *Fondo para la Recuperación y la Resiliencia*. Con un presupuesto de 560.000 millones de euros, servirá para que los Estados Miembros puedan llevar a cabo inversiones y reformas que faciliten una salida de la crisis sostenible, priorizando actividades en las áreas que la Unión Europea

¹ Natalia Fabra es Catedrática de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid, donde dirige el grupo de investigación [EnergyEcoLab](#). Doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo, es investigadora del Centre for Economic Policy Research e investigadora asociada a la Toulouse School of Economics. Forma parte de Grupo Asesor de la DG de Competencia de la Comisión Europea (EAGCP). Más información en <http://nfabra.uc3m.es/>

considera estratégicas: el Pacto Verde y la Agenda Digital. Dentro del primer bloque también destaca la iniciativa *ReactEU*. Dotada con 55.000 millones de euros, servirá para paliar los efectos inmediatos de la crisis (gasto sanitario, ayudas al desempleo, y mantenimiento de la liquidez de las empresas), principalmente en aquellos países más afectados. En el segundo bloque destaca el *Instrumento de Apoyo a la Solvencia*. Dotado con 31.000 millones de euros, permitirá canalizar ayudas a empresas y sectores productivos, nivelando el terreno de juego en favor de aquellos países más afectados por la crisis y con menor margen fiscal para recurrir a las ayudas de estado. También destaca el *Fondo de Inversiones Estratégicas* que, con un presupuesto de 15.000 millones de euros, tendrá la capacidad de desbloquear 150.000 millones de euros para reforzar la autonomía estratégica y así evitar, entre otros, la rotura de las cadenas de valor ante futuras crisis como la actual.

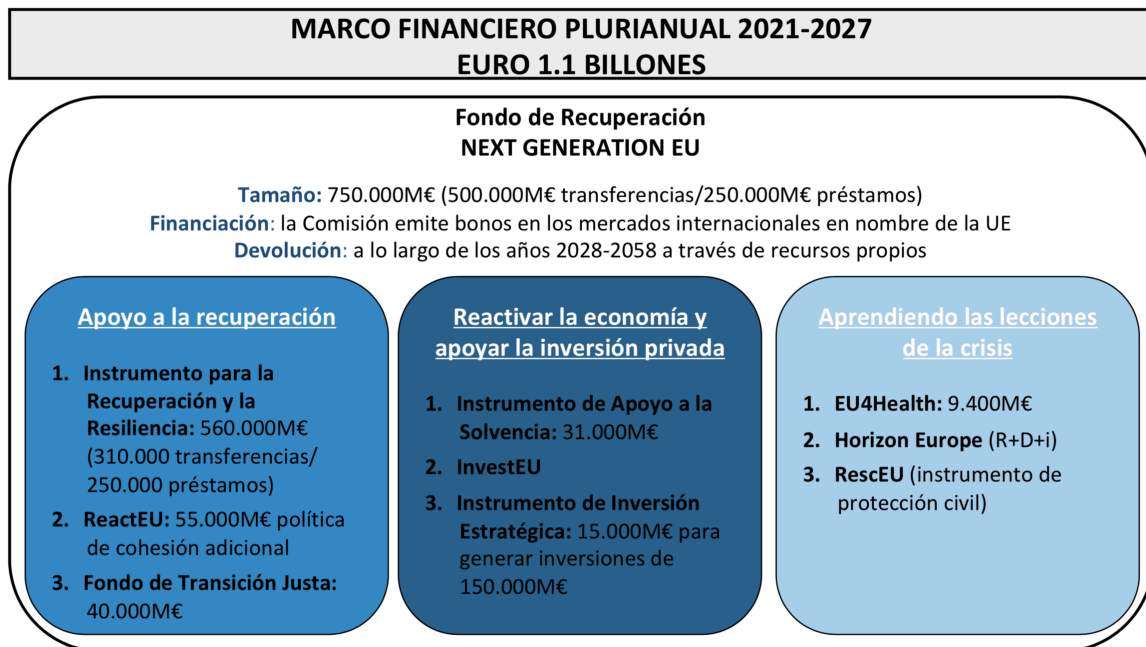


Figura 1: Estructura del Fondo de Recuperación Europeo
(Fuente: [Comisión Europea](#), 2020)

Tres principios vertebran la propuesta de la Comisión: la apuesta por una recuperación en clave verde; la necesidad de evitar el debilitamiento del Mercado Interior; y el convencimiento de que no se puede salir de esta crisis dejando atrás a los colectivos más afectados, tanto por la crisis, como por los cambios estructurales que necesita Europa. Más que nunca, debemos apoyar y apoyarnos en esta Europa que, con esta propuesta, retoma las señas de identidad del proyecto europeo que tanta prosperidad repartió...hasta que las políticas de austeridad aplicadas tras la crisis anterior desdibujaron su razón de ser, poniendo en riesgo su propia continuidad.

En esta intervención, me gustaría hacer referencia a estos ejes vertebradores. Para ello, estructuraré mi intervención en dos grandes bloques - Por una recuperación en clave verde y Por una recuperación que no debilite el Mercado Interior – haciendo alusión en cada caso a las fortalezas y debilidades de nuestro país en ambos ámbitos.

II. Por una recuperación en clave verde

La economía europea necesita un fuerte estímulo. Con las tasas de interés del Banco Central Europeo cercanas a cero, y el margen de la política monetaria ya casi agotado, la política fiscal pasa a ser la vía más eficaz para reactivar la producción y la creación de empleo. Pero, ¿hacia qué actividades resulta más adecuado canalizar los estímulos y la inversión, tanto la pública como la privada? La respuesta de la Comisión Europea es clara: apostar por el Pacto Verde también es apostar por el progreso económico.

Qué duda cabe que las políticas en materia de energía y clima responden a un imperativo medioambiental y de salud pública. Para evitar las peores consecuencias del cambio climático hay que contener el aumento de la temperatura del planeta, lo cual exige reducir la quema de combustibles fósiles y aumentar nuestra capacidad de absorción de carbono a través de los bosques. Para mejorar la salud de las personas, hay que reducir la contaminación en las ciudades, lo cual exige apostar por la creación y expansión de Zonas de Bajas Emisiones, por las modalidades de transporte no contaminantes y por la movilidad compartida. Para preservar la protección que nos aporta la biodiversidad, hay que evitar el deterioro de los ecosistemas, lo cual exige frenar la deforestación, la contaminación del agua y del suelo, o la construcción de infraestructuras que alteran la vida de la fauna.

El Pacto Verde como motor económico

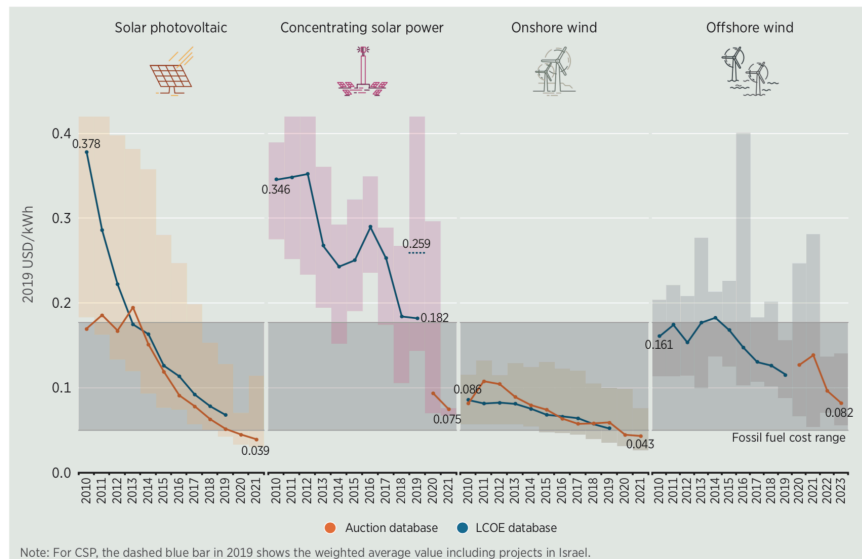
Pero las políticas en materia de energía y clima son, además, un potente motor económico. La sustitución de los combustibles fósiles (carbón, gas, petróleo, uranio) por fuentes primarias de energía con origen renovable (agua, sol, viento), tendrá externalidades positivas para el conjunto de la economía al permitir la generación de empleo cualificado y al contribuir a la creación de tejido industrial y empresarial. La lista de actividades generadoras de riqueza es amplia: el despliegue de inversiones en energías renovables y almacenamiento energético; la construcción y rehabilitación de viviendas más eficientes desde un punto de vista energético; el tratamiento y la gestión de los residuos; la gestión forestal para el aprovechamiento de la biomasa y la prevención de incendios; la fabricación y despliegue de las infraestructuras para el uso de los vehículos eléctricos.... Además, algunas de estas actividades podrán generar empleo en aquellas comarcas donde se concentra la extracción y explotación de combustibles fósiles, permitiendo un cambio gradual en su modelo productivo. El carácter distribuido de algunas de estas actividades – de forma significativa, el despliegue de las energías renovables o la gestión de los bosques – también

favorecerán el cambio estructural en zonas rurales donde hasta hace poco dominaban las actividades agrícolas.

El despliegue masivo de fuentes renovables en el sector eléctrico - principal vector de descarbonización de la economía - será un factor de competitividad al reducir el coste del suministro eléctrico. Gracias a la investigación y a la acumulación del conocimiento, las renovables han experimentado fuertes reducciones de sus costes, desde costes medios que superaban en más de siete veces al de sus alternativas térmicas (ciclos combinados de gas natural y centrales de carbón) hasta batir claramente sus costes de generación. Entre 2010 y 2019, los costes de la eólica terrestre han descendido un 40 por 100 y los de la solar fotovoltaica un 82 por 100. Otras tecnologías – la eólica marina, la biomasa o la solar térmica – también han experimentado reducciones espectaculares en sus costes, si bien todavía se encuentran en proceso de maduración (Figura 2).² Estas dos últimas tecnologías presentan la ventaja de que pueden aportar capacidad firme al sistema y contrarrestar de este modo la intermitencia de la fotovoltaica y de la eólica. La Agencia Internacional de la Energía Renovable (*IRENA*) prevé que la tendencia a la bajada de costes continúe en los próximos años. Las últimas subastas celebradas en Portugal ya han arrojado precios estables para la fotovoltaica de 22€/MWh, muy por debajo de la media de los precios del mercado eléctrico con el que son retribuidas el resto de centrales convencionales.

El Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCyTE) contempla una nueva regulación para la inversión en energías renovables. Vía subastas, se determinará un precio estable para los MWhs renovables, lo que contribuirá a que los menores costes de la inversión en renovables se traduzcan también en un menor precio de la electricidad para los consumidores finales. Con ello mejorará la competitividad de las empresas, aumentará la renta disponible de las familias y se fomentará la electrificación, que tan importante resulta para la descarbonización del resto de sectores contaminantes.

² Véase IRENA (2020) Renewable Power Generation Costs in 2019, Junio.



Note: For CSP, the dashed blue bar in 2019 shows the weighted average value including projects in Israel.
 Note: The thick lines are the global weighted average LCOE, or auction values, by year. The grey bands that vary by year are cost/price range for the 5th and 95th percentiles of projects.. For the LCOE data, the real WACC is 7.5% for OECD countries and China, and 10% for the rest of the world. The band that crosses the entire chart represents the fossil fuel-fired power generation cost range.

Figura 2: Evolución de los costes medios de la generación eléctrica con origen renovable; periodo 2010-2019 (Fuente: IRENA, 2020)

Inversiones con fuertes efectos multiplicadores

¿De qué magnitud son estos efectos multiplicadores sobre la actividad económica? Un estudio reciente permite aportar algunas órdenes de magnitud.³ En un hipotético país europeo con una población de 50-70 millones de habitantes, una inversión de entre 75.000 y 150.000 millones de euros en estas actividades podría generar un aumento en el PIB de entre 180.000 y 350.000 millones de euros. Como se aprecia en la Tabla 1, estos datos se corresponden con un multiplicador medio de 2,33 (es decir, cada euro invertido en estas actividades se traduce en un aumento de la riqueza del país de 2,33 euros). Los multiplicadores de las distintas actividades varían desde un valor mínimo de 1,9 (asociado a la inversión en infraestructuras de recarga eléctrica o a la instalación de sistemas inteligentes para la gestión del consumo energético en edificios) hasta un valor máximo de 3,4 (asociado a la inversión en energías renovables para la generación eléctrica o en sistemas de almacenamiento energético). Así, la deuda que financie estas inversiones mejorará los ratios de solvencia del país, porque estos se expresan como endeudamiento en relación con el PIB.

³ H. Engel, A. Hamilton, S. Hieronimus, T. Naucér, D. Fine, D. Pinner, M. Rogers, S. Bertreau, P. Cooper, y S. Leger (2020): *How a post-pandemic stimulus can both create jobs and help the climate*, McKinsey & Company.

| ESTÍMULOS DE ECONOMÍA DE BAJO CARBONO PARA UN PAÍS EUROPEO (50-70 millones de habitantes) | | | | | |
|--|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Actividad | Multiplicador | Miles empleos, mín. (1) | Miles empleos, máx. (1) | Inversión mín. € (2) | Inversión máx. € (2) |
| Mejorar la eficiencia energética de la industria | 2,1 | 15 | 100 | 1 | 5 |
| Construcción de infraestructuras de captura y almacenamiento de carbono | 2,2 | 30 | 80 | 1 | 4 |
| Modernización de viviendas para mejoras eficiencia energética | 2,2 | 800 | 1.700 | 50 | 80 |
| Instalación de sistemas inteligentes en los edificios | 1,9 | 2 | 40 | 0,1 | 2 |
| Reforzar la red de distribución de electricidad | 2,2 | 75 | 200 | 5 | 10 |
| Ampliar el almacenamiento de energía | 3,4 | 15 | 95 | 1 | 5 |
| Aceleración en la construcción de energía eólica y solar | 3,4 | 130 | 360 | 10 | 20 |
| Aceleración en despliegue de luces LED en las calles | 2,2 | 2 | 5 | 0,1 | 0,2 |
| Ampliar redes de carga de vehículos eléctricos | 1,9 | 40 | 90 | 3 | 5 |
| Ferrocarriles urbanos | 2,2 | 40 | 200 | 2 | 8 |
| Ampliar la fabricación de vehículos eléctricos | 2,1 | 20 | 40 | 1 | 2 |
| Desarrollar nuevas infraestructuras de transporte: carriles-bici | 2,2 | 10 | 130 | 0,5 | 5 |
| TOTALES | 2,33 | 1.179 | 3.040 | 75 | 146 |
| (1) Empleos directos e indirectos | | | | | |
| (2) Inversión pública y efecto multiplicador sobre la privada, en miles de millones | | | | | |

Tabla 1: Los efectos multiplicadores de una inversión dirigida a la economía verde
(Fuente: Engel *et al.*, 2020)⁴

Estas cifras están en línea con las contempladas en el informe del impacto socio-económico que acompaña al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC),⁵ recientemente remitido por el Gobierno Español a la Comisión Europea. Se espera que las medidas descritas en el PNIEC movilicen recursos por valor de 241.000 millones de euros (el 20% vía gasto público y el 80% restante vía iniciativa privada), generando un aumento del PIB de entre 16.500 y 25.700 millones de euros al año, y una creación de puestos de trabajo de entre 253.000 y 348.000 al año durante la presente década (Figura 3). Estas cifras también están en línea con las contempladas por la propia Comisión Europea, que estima que su Pacto Verde aporte un 1% al PIB europeo, generando un millón de nuevos puestos de trabajo.

⁴ Reproducido en Manera, C. y J. Pérez Montiel (2020) “Por una nueva agenda económica: la inversión descarbonizada tras la Covid-19”, Economistas Frente a la Crisis.

⁵ “Impacto económico, de empleo, social y sobre la salud pública del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030”.

Figura 1.3. Impacto en el empleo por tipo de medida (miles personas/año)

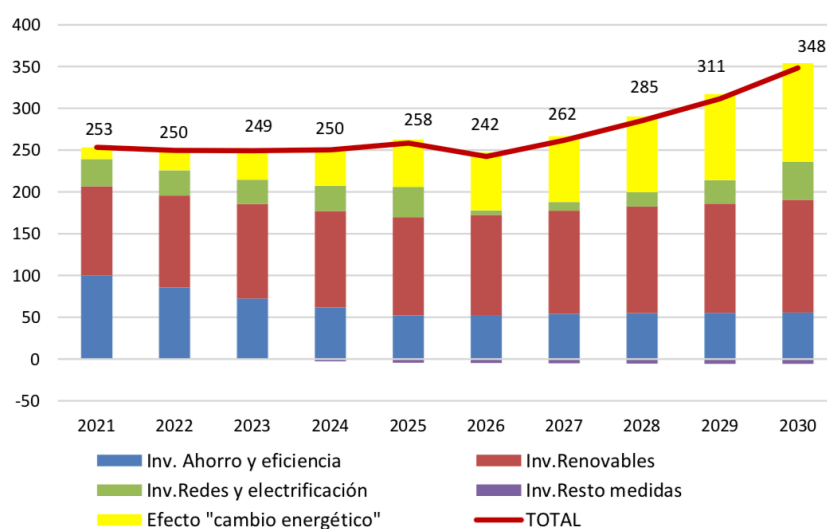


Figura 3: Impacto sobre el empleo de las medidas contempladas en el PNIEC, 2021-2030 (fuente: PNIEC, 2020)

La crisis como impulso para el Pacto Verde

Los planes ligados a la energía y al clima no son ni nuevos ni producto de la crisis. Europa lleva apostando por la agenda climática, con una ambición creciente, desde hace más de dos décadas, y el gobierno español redactó el PNIEC antes de que hubiera ningún indicio de crisis. Pero la agenda climática interactúa con la crisis de forma estrecha. Primero, por su capacidad para reactivar la economía, propiedad tanto más valiosa en épocas de crisis como la actual, al movilizar recursos que en caso contrario hubieran permanecido ociosos. Y segundo, porque los recursos procedentes del Fondo de Recuperación permitirán acelerar las inversiones ya contempladas, permitiendo que sus beneficios se adelanten en el tiempo.

Una oportunidad para España

España tiene fuertes ventajas competitivas para aprovechar este estímulo...siempre que se llevan a cabo las reformas necesarias. Me gustaría destacar aquí dos sectores clave, el sector eléctrico por su potencial para el despliegue de las energías renovables, y el sector del turismo por su potencial para una modernización en clave verde.

- El despliegue de las energías renovables en el sector eléctrico:

Varios motivos hacen de nuestro país un destino idóneo para la inversión en energías renovables: la disponibilidad de abundantes recursos naturales, la disponibilidad de espacio donde ubicar las nuevas inversiones, y la existencia de una red eléctrica mallada de Alta Tensión que contribuye a una mejor integración de las energías renovables en el mix eléctrico. Además, nuestro país todavía dispone – a pesar del daño que supuso el parón renovable de la pasada década – de industria propia en el sector, con potencial para seguir creciendo al amparo del crecimiento de las energías

renovables en España y en todo el mundo. Tanto en el sector de la energía solar fotovoltaica como en el de la energía eólica, España dispone de empresas con tecnología propia en los elementos con mayor valor añadido en la cadena de valor. En el caso de la fotovoltaica, estos elementos suman más del 65% del coste total de una planta; en el caso de la eólica, el 100%.⁶

- La modernización del turismo:

Sin duda, el turismo – uno de los motores económicos del país, del que son altamente dependientes varias Comunidades Autónomas y ciudades – es uno de los sectores más afectados por la pandemia, y posiblemente uno de los que más va a tardar en recuperarse. La crisis exigirá cambios profundos, entre otros motivos, porque la tranquilidad sanitaria que demandará el turista está reñida con el turismo de masas. Aprovechemos esto como una oportunidad para potenciar otro turismo en España, uno que aporte mayor valor añadido por visitante y que sea más respetuoso con el entorno.

Las islas Baleares y las islas Canarias son territorios idóneos para poner en marcha un modelo 100% renovable, en el suministro eléctrico y en la movilidad. Desde un punto de vista energético, son territorios con abundantes recursos naturales que podrían ser aprovechados a través de nuevas inversiones en plantas solares y eólicas, que además proporcionarían una importante fuente de nuevos empleos. Sus conexiones eléctricas por cable permitirían aportar la garantía de suministro cuando puntualmente la falta de producción renovable así lo requiriera. Las relativamente cortas distancias en las islas se adaptan particularmente bien a la necesidad de recarga de los vehículos eléctricos, y la alta rotación de las flotas de vehículos de alquiler permitiría acometer un cambio rápido en la composición del parque móvil.

Junto a sus parajes naturales y su biodiversidad, la apuesta por un modelo 100% renovable permitiría enriquecer el modelo de sol y playa, acentuando una imagen de respeto de la naturaleza. Se podrían convertir así en polos de atracción para otro turismo de mayor calidad y menor estacionalidad, que ponga en valor los activos culturales y paisajísticos de ambos archipiélagos. Además, en estos momentos tendrían a su disposición distintas fuentes de financiación europea para llevar a cabo tal propósito. Más allá del Fondo de Recuperación, la iniciativa europea *Greening the Islands* se centra en promover la transición energética en las islas, precisamente porque constituyen escenarios ideales para el aprovechamiento de los recursos naturales y el fomento de la movilidad eléctrica.

⁶ Véase UNEF (2020) Una estrategia industrial fotovoltaica; y AEE (2020) Propuestas para el relanzamiento de la economía por la crisis del COVID-19.

De la visión a la acción

Pero para aprovechar todo este potencial – y aquí sólo me he centrado en dos ámbitos, pero son muchos otros lo que se verían beneficiados -, es imprescindible llevar a cabo reformas e inversiones adicionales. La atracción de recursos a través del *Fondo para la Recuperación y la Resiliencia*, exige que los Estados Miembros diseñen sus propios planes nacionales de recuperación, que deben de estar basados en las prioridades de inversión y reforma, en línea con los Planes Nacionales de Clima y Energía así como con los Planes de Transición Justa. Por tanto, es el momento de pasar de los enunciados a la acción a través de medidas concretas. No sólo para hacer posible el cumplimiento de los objetivos planteados sino también porque esa concreción es imprescindible para atraer los recursos europeos que harán posible las inversiones.

El gobierno español ha desarrollado ya una intensa labor legislativa en este ámbito. En tramitación parlamentaria se encuentran la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Ley que regula el régimen del comercio de derechos de gases de efecto invernadero, y la Ley de Residuos y Suelos Contaminados. La aprobación de estas leyes será fundamental para empezar a abordar los cambios necesarios, pero igualmente importante será el desarrollo normativo que las acompañe.

Sólo a modo de ejemplo, por su importancia, incluyo aquí una lista de medidas no exhaustiva que, en mi opinión, resultan imprescindibles para llevar a cabo la transición energética en el sector eléctrico:

- Establecimiento de un calendario para la convocatoria de subastas para la inversión en energías renovables, que deben empezar a celebrarse sin más dilación una vez sea aprobada la LCCyTE;
- Simplificación administrativa y desarrollo normativo de una regulación para el autoconsumo eléctrico, que dote de estabilidad a la retribución de los excedentes;
- Revisión del estado de las concesiones hidroeléctricas en mano de las empresas eléctricas; y en su caso, rescate de las concesiones caducadas para que su gestión pase a hacerse de acuerdo con los intereses del conjunto del sistema;
- Reforma de los mecanismos de apoyo a la inversión y gestión del almacenamiento energético, otorgando un papel central al Operador del Sistema eléctrico;
- Reforma de la normativa de acceso y conexión a la red eléctrica con el fin de que no se viole el principio de acceso de terceros no discriminatorio a la red.

Por último, me gustaría concluir esta sección destacando algunos principios transversales que creo han de tenerse en cuenta en la definición de todas las medidas que se adopten en el ámbito de la política climática y energética:

- La investigación y el desarrollo son motores de competitividad y liderazgo. Como tales, deben de ser promovidos. Los impactos de las políticas regulatorias en la estructura corporativa del mercado y en los incentivos para innovar deben de ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las políticas regulatorias.
- Los problemas distributivos (entre grupos de consumidores, entre empresas y consumidores, entre zonas geográficas) deberían ocupar un papel central a la hora de diseñar e implementar las políticas en estos ámbitos. Como en todo proceso de cambio, habrá ganadores y perdedores, por lo que se habrán de poner en marcha medidas compensatorias para evitar un reparto desigual de los costes y de los beneficios de la transición.
- La labor de los órganos reguladores es crucial en un momento en el que habrán de acometerse importantes cambios normativos. Deben de ser independientes de la labor del gobierno y de la influencia de las empresas reguladas, lo cual sólo se puede garantizar con medios y personal cualificado.

III. Por una recuperación que no debilite el Mercado Interior

Las medidas de confinamiento han provocado un parón total o casi total en muchos sectores - piénsese en el caso de las líneas aéreas, de la hostelería, de la restauración, o de la automoción, entre otros. La coyuntura de crisis actual ha puesto en juego la viabilidad de muchas empresas, no porque no sean eficientes, sino por la falta de liquidez. La depreciación de sus activos en un contexto incierto, unida a fallos en los mercados de crédito – también afectados por la crisis – hacen que el Estado haya de convertirse en prestamista de último recurso. Así, las ayudas de estado pasan a ser necesarias para garantizar la viabilidad de empresas y evitar efectos negativos a largo plazo.

La Comisión Europea así lo comprende, y por ello en Marzo decidió flexibilizar la normativa a través del Marco Temporal en materia de Ayudas de Estado (MTAE) destinado a respaldar la economía en el contexto de la crisis provocada por el coronavirus. Tras esta comunicación, los Estados miembros pueden otorgar subvenciones directas o ventajas fiscales de hasta 800.000 euros, así como conceder garantías estatales subvencionadas para los préstamos bancarios y autorizar préstamos públicos y privados con bonificación de tipos de interés, entre otros. Ulteriores modificaciones del MTAE permiten el apoyo al I+D, a la compra de materiales médicos, y a las medidas para evitar despidos. También se permiten, como mecanismo de último recurso, las participaciones públicas a través de recapitalizaciones en empresas no financieras en dificultades, a las que se imponen una serie de condiciones y limitaciones.

El peligro de que las ayudas de estado sean asimétricas

Si bien estas ayudas son necesarias, no todos los estados disponen de los mismos medios para recurrir a ellas. Los países del sur de Europa, incluida España, no sólo han sido los más perjudicados por la crisis, sino que además son los países con un menor margen fiscal para apoyar a los trabajadores, las empresas y los sectores afectados. Los datos hechos públicos por la Comisión Europea ilustran la magnitud de las asimetrías existentes entre los estados para conceder ayudas. De las 160 decisiones de ayudas de estado notificadas, por un volumen estimado de 1,95 billones de euros, el 51% corresponden a Alemania y el 17% a Francia. España queda lejos del grupo de cabeza, con entre un 0,5% y un 1,4% del total de las ayudas concedidas.

Estas asimetrías, de no ser corregidas, podrían generar fuertes distorsiones en el comercio y la competencia en el Mercado Interior, con efectos que podrían perdurar en el tiempo. Las empresas que reciban ayudas gozarán de una ventaja competitiva artificial frente a otras. Por ello, las que no reciban ayudas, si además se enfrentan a problemas de liquidez, podrían verse obligadas a reducir sus inversiones, cancelar alguno de los servicios que prestan o reducir su calidad, poniendo en juego su cuota de mercado así como su propia continuidad. ¿Qué sería del proyecto europeo si después de la crisis las empresas de unos países salen reforzadas y las de otros debilitadas, no porque las primeras sean más eficientes o produzcan bienes o servicios de mayor calidad, sino simplemente por el hecho de que sus estados tienen mayor capacidad de endeudamiento, o de acceso a un endeudamiento a menor coste?

La Comisión, que ha comprendido el peligro que ello supone para el Mercado Interior, ha puesto en marcha, como uno de los pilares del Fondo de Recuperación, el *Instrumento de Apoyo a la Solvencia*. Dotado con 31.000 millones de euros, permitirá canalizar ayudas a empresas y sectores productivos, nivelando el terreno de juego en favor de aquellos países más afectados y con menor margen fiscal para recurrir a las ayudas de estado. España debería aprovechar esta oportunidad.

La sostenibilidad como contrapartida necesaria a las ayudas de estado

La política de ayudas públicas debe de estar alineada con el resto de políticas. En concreto, debiera servir como palanca para aumentar la sostenibilidad del modelo productivo. Por ejemplo, en el caso de la automoción, la respuesta al cierre, o a la amenaza de cierre de las fábricas de automoción – muy costosas en términos de pérdida de empleos y de actividad – debe de tener una respuesta coherente con el resto de políticas. Por ello, se debería de apoyar una política industrial inteligente centrada fundamentalmente en potenciar la movilidad eléctrica. Carecería de todo sentido que se inyectara dinero público para promocionar la fabricación y venta de vehículos de gasolina o diesel al tiempo que se implanta - como de forma acertada establece el Anteproyecto la Ley de CC y TE - un calendario para limitar su circulación o se establece la obligatoriedad de crear Zonas de Bajas Emisiones en las ciudades.

En la movilidad eléctrica, las políticas de oferta y de demanda se complementan mutuamente. No basta con apoyar la fabricación de vehículos eléctricos. Para que se demanden, se necesita una mayor infraestructura para la recarga eléctrica en edificios privados y públicos y a lo largo de la red de carreteras. Se necesita también fomentar la movilidad eléctrica compartida en las ciudades, que supone una fracción importante de todas las ventas de vehículos eléctricos. Por ello, las ayudas públicas en este sector deben de ir acompañadas de políticas y gasto público que fomenten el desarrollo de infraestructuras, con fuerte potencial de arrastrar iniciativa privada.

En Francia, el gobierno ha aprobado un plan de ayuda al sector de la automoción por valor de 8.000 millones de euros, plan que va dirigido principalmente a potenciar la fabricación y compra de vehículos eléctricos. Además, como contrapartida a las ayudas, la industria de automoción francesa se compromete a relocalizar la producción de valor añadido en Francia, y a mantener la producción y el empleo de sus fábricas. El objetivo es que en 2025 Francia produzca un millón de vehículos eléctricos o híbridos. En Alemania, el gobierno también ha decidido duplicar las ayudas a la compra de vehículos eléctricos, que podrían alcanzar los 9.000 euros para vehículos con un valor de hasta 40.000 euros. Además, ha decidido modificar la fiscalidad de los vehículos de motor, para que los propietarios de los vehículos más contaminantes paguen impuestos gradualmente más elevados.

Estos planes podrían servir como modelo para diseñar en España, como anunció el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en rueda de prensa, *“un importante programa para el sector de la automoción”* basado en *“una nueva movilidad eficiente y sostenible”*, que impulsará la *“renovación del parque de vehículos”* hacia *“vehículos mucho más sostenibles”*. La LCCyTE ya contempla la implantación paulatina de nuevos puntos de recarga eléctrica, en edificios de nueva construcción y en las estaciones de servicio con mayor volumen de ventas.

Que no se utilice la crisis como coartada para relajar la defensa de la competencia

Ésta no es la primera crisis en la que la reducción de los beneficios empresariales sirve a algunos como coartada para abogar por una relajación de las normas de competencia. El que la normativa en materia de ayudas de estado se haya flexibilizado con el fin de atender a las necesidades de liquidez creadas por la crisis, nada tiene que ver con que esta flexibilización haya de ser permanente ni extenderse a otras áreas de la normativa de competencia; en concreto, a la aplicable a las fusiones y adquisiciones.

Ya antes de la crisis presenciábamos, a raíz de la prohibición de la fusión entre Siemens y Alstom, el intento por parte de Francia y Alemania de relajar la política de defensa de

la competencia en Europa con el fin de favorecer la creación de grandes campeones europeos. Ante la posibilidad de que estas presiones se intensifiquen, no hay que bajar la guardia. Sabemos que, en ausencia de ganancias de eficiencia, la eliminación de la competencia entre las empresas fusionadas puede acabar perjudicando a los consumidores, que acabarían pagando mayores precios a cambio de menor calidad e innovación. No es cierto que las concentraciones empresariales sean necesarias para aumentar la competitividad de las empresas europeas en los mercados internacionales. Lo que es necesario para aumentar su competitividad es que las empresas europeas se enfrenten a más, no menos competencia. Gracias a ello serán más, no menos innovadoras. Estudios recientes apuntan a un aumento del poder de mercado y de la concentración empresarial en todos los sectores de la economía, con el consiguiente detrimento en variables económicas tan relevantes como el excedente de los consumidores, el proceso de innovación, o en la creación de empleo.⁷ Mitigar esta tendencia requiere que se refuerce la política de defensa de la competencia, no que se debilite. Y esto también tiene mucho que ver con la salida de la crisis.

Los fundadores del proyecto europeo comprendieron claramente que el Mercado Interior sería viable sólo si se evitaban las tentaciones de los estados miembros de apoyar a sus propias empresas, bien vía ayudas de estado, bien vía el apoyo a campeones nacionales, cuando ello no esté justificado por motivos de eficiencia económica. La Comisión debe seguir velando por los principios fundacionales del proyecto europeo, ahora más que nunca.

IV. Conclusión

En conclusión, la crisis debe de ser aprovechada como una verdadera palanca de cambio que se vertebre en torno al concepto de sostenibilidad, en su doble dimensión económica y medioambiental. La puesta en marcha del Pacto Verde, con su traslación a los Estados Miembros, tiene la capacidad para contribuir al cambio del modelo productivo en esta dirección, aportando tejido industrial y empresarial, innovación tecnológica y empleo de calidad en sectores clave para la economía.

España ha salido particularmente perjudicada de esta crisis, pero también parte de una situación de ventaja para aprovechar las oportunidades y los recursos que brinda la estrategia europea para la recuperación. Pero esto no ha hecho nada más que empezar. Hay que pasar de los enunciados y de los objetivos, a la concreción de los planes y a su puesta en marcha, que son los que definirán el terreno donde se librará la batalla.

⁷ Véase, por ejemplo, Jan De Loecker, Jan Eeckhout, Gabriel Unger (2020), The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 135, Issue 2, May 2020, pp. 561–644.

Pero no quiero concluir sin expresar mi preocupación respecto a uno de los principales riesgos a los que nos enfrentamos como sociedad en la salida de esta crisis. Corremos el riesgo de que las desigualdades sociales se agudicen de manera estructural si no se actúa de manera decidida. Aunque se encuentra al margen de mi área de especialización, querría enumerar, sin ánimo exhaustivo, una serie de ámbitos de actuación que en mi opinión deberían ser prioritarios.

La legislación laboral no puede seguir siendo un motor en la precarización de las relaciones laborales. Es urgente abordar una modificación de la legislación laboral, no sólo para adaptarla a los cambios productivos y a la economía digital, sino también para asegurarnos que se restablece el equilibrio en las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios, para evitar que los bajos salarios y la precariedad amenacen el crecimiento de la eficiencia y la productividad. Junto con el mercado de trabajo, resulta imprescindible abordar una reforma de la educación, que asegure su adecuada financiación y que garantice una educación pública y de calidad, adaptada a las necesidades de la nueva economía para generar oportunidades a nuestros jóvenes, independientemente de su capacidad económica o la de sus familias.

Se trata de dos reformas urgentes, que junto con el cambio en el modelo productivo y energético, deben de ponerse en lo más alto de las prioridades para la reconstrucción de este país. Está en juego el que la reconstrucción económica lo sea también en el ámbito social y medioambiental. Me atrevo a concluir que no conseguiremos una sin las demás.

Muchas gracias