*Dirección General del Tesoro**

EL PLAN EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS

La crisis económica y financiera de 2008 provocó una drástica reducción de la inversión en la Unión Europea. A lo largo de la crisis, la Unión se ha esforzado en fomentar el crecimiento, principalmente a través de las iniciativas expuestas en la Estrategia Europa 2020 y mediante el Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas y presupuestarias. El Banco Europeo de Inversiones también reforzó su papel de promotor de inversiones a través de un aumento de capital en 2013. No obstante, se requería un esfuerzo colectivo y coordinado en la Unión Europea que diera una respuesta adecuada a las necesidades macroeconómicas y de inversión de la Unión, que permitiera una utilización eficiente de la liquidez disponible en el mercado y que alentase su canalización hacia la financiación de proyectos de inversión viables. Así surge el Plan Europeo de Inversiones Estratégicas que ha creado importantes expectativas. Desde la puesta en marcha completa del armazón normativo del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas se ha acelerado el ritmo de valoración y aprobación de operaciones de inversión. No obstante, todavía es pronto para hacer una valoración de la ejecución del Plan Juncker.

Palabras clave: inversión, fallos de mercado, riesgo, adicionalidad, garantías, efecto multiplicador.
Clasificación JEL: E22, G23, G24, H54, J24.

1. Introducción

1.1. Antecedentes

La crisis económica y financiera de 2008 provocó una disminución del volumen de inversiones dentro de la Unión Europea (UE) de aproximadamente un 15 por 100 de media desde el nivel máximo alcanzado en 2007. En particular, la Unión adolece de una falta de inversiones como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de los Estados miembros y de la debilidad del crecimiento, con la correspondiente incertidumbre de los mercados con respecto al futuro económico. Esta falta de inversiones ha sido especialmente severa en los Estados miembros más afectados por la crisis, como España con una caída de la inversión del 38 por 100, Italia (-25 por 100), Portugal (-36 por 100), Irlanda (-39 por 100) y Grecia (-64 por 100). Esta ausencia de inversión ha ralentizado la recuperación económica y afecta negativamente a la creación de empleo, las perspectivas de crecimiento a largo plazo y la competitividad.

A lo largo de la crisis económica y financiera, la Unión se ha esforzado en fomentar el crecimiento, principalmente a través de las iniciativas expuestas en la Estrategia Europa 2020, dirigida a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y mediante el Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas y presupuestarias. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) también ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Reyes Casanova Alberola, Técnico de Auditoría y Contabilidad; Sonsoles Valle Muñoz Diplomado Comercial del Estado y Ana María Martínez Jerez, Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de mayo de 2016.

reforzó su papel de inductor y promotor de inversiones en el seno de la Unión, en parte a través de un aumento de su capital en enero de 2013. No obstante, se requerían nuevas medidas que dieran una respuesta adecuada a las necesidades macroeconómicas y de inversión de la Unión, que permitieran una utilización eficiente de la liquidez disponible en el mercado y que alentasen su canalización hacia la financiación de proyectos de inversión viables.

En este contexto, un esfuerzo colectivo y coordinado a escala europea resultaba necesario para invertir esta tendencia a la baja y volver a situar a Europa, de manera estable, en la senda de la recuperación económica. Así surge el Plan Europeo de Inversiones Estratégicas que es la principal prioridad de la Comisión Juncker.

1.2. Comunicación de la Comisión Europea: «Un Plan de Inversiones para Europa»

El Plan Europeo de Inversiones Estratégicas (también conocido como Plan Juncker) es la primera de las diez prioridades del plan de acción de la Comisión Europea que tiene como objetivo potenciar la inversión en Europa. La Comisión Europea presentó oficialmente el Plan Juncker con la publicación, el 26 de noviembre de 2014, de la Comunicación titulada «Un Plan de Inversiones para Europa». El Plan descansa en los siguientes pilares:

• La movilización de al menos 315.000 millones de euros en inversión pública y privada adicional en el periodo 2015-2020 a través de la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (European Fund for Strategic Investments o EFSI) y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

• Creación de un Portal Europeo de Proyectos de Inversión y de un Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión con el fin de canalizar la inversión donde sea más necesaria.

• Hacer Europa más atractiva a la inversión, eliminando potenciales cuellos de botella.

El Plan Juncker es un cambio de modelo financiero: se pasa de un modelo de transferencias/subvenciones a uno de financiación/inversión con participación del sector privado. Junto al impulso renovado de la financiación de las inversiones que se pretende conseguir con el Plan Juncker, las reformas estructurales eficaces y sostenibles desde el punto de vista económico y social y la responsabilidad presupuestaria constituyen medios para generar un círculo virtuoso, en el que los proyectos de inversión impulsen el empleo y la demanda, y conduzcan a una reducción sostenida de la brecha de producción y a un aumento del potencial de crecimiento.

2. Los tres pilares del Plan Juncker

2.1. Financiación

El Plan se financia de la siguiente forma:

• El presupuesto de la UE aporta 16.000 millones de euros bajo la forma de garantías financieras para apoyar nuevos instrumentos de asunción de riesgo y así movilizar capital. Esta garantía cubrirá las primeras pérdidas de carteras de préstamos y deuda existente para financiar proyectos y todas las posibles pérdidas de productos de *equity* y *equity like*. El 50 por 100 de la garantía europea (8.000 millones de euros) se constituye en un fondo de garantía.

• El BEI contribuirá con 5.000 millones de euros en efectivo y garantía.

El Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) se constituye como un partenariado entre el BEI y la Comisión Europa con una contribución inicial de capital total de 21.000 millones de euros. Se prevé que este capital tenga el potencial de generar 315.000 millones de euros en inversiones en el periodo 2015-2020 (multiplicador de 1:15[1]). El efecto multiplicador adicional se genera porque el BEI utiliza el efectivo para la concesión de préstamos, en vez de destinarlo directamente al beneficiario final. Gracias a los 21.000 millones de euros del FEIE, el BEI puede conceder préstamos por tres veces ▷

[1] En efecto, otros programas equivalentes del BEI han tenido multiplicadores incluso superiores (1:18). Así, cuando en 2012 se incrementó el capital del BEI en 60 mil millones de euros, ello generó préstamos e inversiones del BEI por importe de 60 mil millones de euros y coinversión por el sector privado por importe de hasta 180 mil millones de euros.

esa cantidad, aproximadamente, y a continuación utilizar los recursos obtenidos para invertir en proyectos o conceder financiación a los beneficiarios finales, en vez de conceder directamente los 21.000 millones de euros en forma de subvenciones. El FEIE no tiene personalidad jurídica sino que está diseñado como una cuenta gestionada por el BEI.

Los 21.000 millones de euros de recursos del FEIE se asignan de la siguiente forma:

• 16.000 millones de euros (13.500 millones de euros suministrados por la UE y 2.500 millones de euros por el BEI) se destinan a proyectos de infraestructuras, innovación y empresas de mediana capitalización (*mid-caps*) considerados estratégicos para la UE. Esta ventanilla del FEIE tiene dos tramos: el primer tramo se centra en instrumentos *equity/equity-like* y asciende a 5.000 millones de euros; el segundo tramo se invertirá en deuda (incluyendo tramos senior, *mezzanine* y subordinado; garantías o mejora crediticia) que asciende a 11.000 millones de euros. Este segundo tramo se cofinancia con bancos de promoción nacionales o sector privado.

• 5.000 millones de euros (de los cuales 2.500 millones de euros serán suministrados por la UE y 2.500 millones de euros por el BEI) se destinan a pymes con un elevado componente tecnológico y de innovación (principalmente a tomas de participación en el capital) y son gestionados por el FEI[2].

El período de inversión inicial de FEIE, durante el cual puede concederse la garantía de la UE para apoyar operaciones de inversión, finalizará en julio de 2019. Se establece una evaluación tres años después de la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2015/1017 del FEIE para decidir sobre la posibilidad de extender su vigencia, en función del logro de sus objetivos. El FEIE puede invertir en proyectos que tienen un vencimiento de hasta 20 o 30 años.

[2] El FEI seguirá proporcionando financiación a las pymes y a las empresas de mediana capitalización, como siempre lo ha hecho, pero el FEIE permitirá ampliar el alcance de este apoyo y extenderlo a empresas con perfiles más innovadores o de mayor riesgo, y antes de lo previsto por el FEI.

2.2. Creación de un portal de proyectos de inversión estratégicos para Europa y creación de un Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión

El objetivo de dinamizar la inversión en la UE no solo depende de la movilización de una mayor cantidad de recursos sino también de la eliminación de las trabas legales a la inversión, creando un marco legal adecuado, y facilitando el flujo de información y asesoramiento idóneo a los promotores. En efecto, en los últimos años muchos promotores de proyectos en Europa no solo buscaban fuentes de financiación más apropiadas y adaptadas a sus necesidades, sino que también demandaban orientación sobre los requisitos normativos y apoyo al desarrollo de los proyectos para superar los obstáculos financieros y no financieros encontrados en su implementación. Además, no todos los promotores tenían, ni tienen, la capacidad de estructurar sus proyectos de forma que sean atractivos para los inversores, y en particular para los inversores de otros Estados miembros. Por otra parte, no todos los proyectos se estructuran haciendo el mejor uso posible de los instrumentos y fondos existentes de la UE.

Por esta razón, el Reglamento del FEIE incluyó en su artículo 14 la creación de un Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y un Portal Europeo de Proyectos de Inversión, como pilares fundamentales para alcanzar los objetivos del FEIE. El Centro de Asesoramiento para la Inversión (conocido como el Hub, por su nombre en inglés «European Investment Advisory Hub») se ha creado como un centro de asesoría basado en la experiencia de la Comisión Europea, el BEI, los bancos de promoción nacionales y las autoridades gestoras de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. En este sentido, el Hub se ha inspirado en instrumentos ya disponibles de reconocido éxito, como el programa JASPERS, que ha sido objeto de mejora y ampliación o la nueva plataforma de asesoramiento para el uso de instrumentos financieros innovadores (*Fi-Compass*).

El Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión ha comenzado a funcionar en otoño de ▷

2015, siendo su objetivo principal el de ofrecer asesoramiento a los inversores, promotores de proyectos y autoridades de gestión pública para la identificación, preparación y elaboración de proyectos, tanto a escala local como de la UE. El Centro pretende servir de «ventanilla única» a los inversores o promotores de proyectos que busquen asesoramiento y financiación para sus proyectos de inversión en todos sus estadios, desde la fase inicial a la de implantación o lanzamiento.

Los nuevos servicios de asesoramiento del Centro complementan el apoyo ya disponible a través de otros programas de la UE. El Centro presta servicios tales como:

• Facilitar asistencia técnica a las autoridades y promotores de proyectos.

• Ayudar a los promotores a elaborar sus proyectos de modo que cumplan los criterios de idoneidad exigidos por el Reglamento del FEIE.

• Permitir que el apoyo del FEIE esté disponible en toda la UE mediante un uso eficaz del conocimiento local.

• Actuar como plataforma de intercambio y puesta en común de conocimientos entre homólogos sobre el desarrollo de los proyectos.

• Prestar asesoramiento sobre la creación de plataformas de inversión.

Asimismo, el Centro asesora sobre cuestiones tales como:

• El uso de la asistencia técnica para la estructuración de los proyectos.

• El uso de instrumentos financieros innovadores.

• El uso de las asociaciones público-privadas.

• La legislación de la UE pertinente.

El Centro también proporciona un apoyo selectivo que tendrá en cuenta la situación de los Estados miembros con mercados financieros menos desarrollados. El resultado será la mejora de la capacidad de los agentes públicos y privados en toda la Unión para estructurar proyectos sólidos desde el punto de vista financiero que puedan considerarse maduros.

El Centro se gestiona en virtud de un acuerdo específico entre la Comisión Europea y el BEI, siendo este último el responsable directo de su gestión y donde el Centro tiene establecida su sede. Los costes operativos del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión se financian a través del presupuesto de la UE, que aportará hasta 20 millones de euros hasta el 31 de diciembre de 2020. Los servicios que presta a promotores públicos son gratuitos mientras que el coste a las pymes se limitará a un tercio del coste de la asistencia técnica que se les preste.

El Portal Europeo de Proyectos de Inversión se convierte en una iniciativa de la Comisión Europea, con la cooperación voluntaria de los Estados miembros, en dar a conocer el Portal. España ha procedido a darle publicidad anunciándolo en la página web del Ministerio de Economía y Competitividad y en la página web del ICO. La Comisión comenzó en diciembre de 2015 una campaña de difusión y de información del Portal, el cual agrupará proyectos de inversión actuales y potenciales de la Unión, servirá principalmente para dar visibilidad de cara a los inversores y para fines informativos; por lo tanto, el Portal se disocia claramente del FEIE. Se cobrarán unos derechos no reembolsables a los promotores de proyectos privados por el tratamiento de las solicitudes de proyectos para su admisión en el Portal Europeo de Proyectos de Inversión. La puesta en marcha del Portal tendrá lugar en la primera mitad de 2016.

2.3. Hacer Europa más atractiva a la inversión

El Plan Juncker tiene como tercer pilar la mejora del ambiente de inversión. Este objetivo se alcanzará mediante:

• Una regulación mejor, más simple y más predecible en todos los niveles para desbloquear todo el potencial de la inversión en Europa.

• Nuevas fuentes de financiación a largo plazo, incluyendo pasos hacia una Unión de los Mercados de Capitales que reduzcan la fragmentación en los mercados financieros de la UE. ▷

• El refuerzo de la igualdad de condiciones y la eliminación de barreras a la inversión en el mercado único.

3. La piedra angular del Plan Juncker: el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas

El Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2014 concluyó que «el fomento de la inversión y la resolución de las deficiencias del mercado en Europa son un desafío estratégico fundamental» y que «el nuevo centro de atención en las inversiones, junto con el compromiso de los Estados miembros de intensificar las reformas estructurales y continuar un saneamiento presupuesario que propicie el crecimiento, proporcionará las bases para el crecimiento y el empleo en Europa». El Consejo Europeo pidió que se creara «un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en el Grupo BEI y le invitó a que iniciase «las actividades recurriendo a sus fondos propios (*warehousing*) a partir de enero de 2015». El Consejo Europeo también subrayó que «el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas complementará y se sumará a los programas de la UE en curso y las actividades tradicionales del BEI».

Adicionalmente, el Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2014 instó a un acuerdo definitivo sobre el FEIE para junio de 2015, por lo que las nuevas inversiones se activarían a mediados de 2015. Para cumplir con este apretado calendario, después de varios meses de negociaciones en el Grupo de Trabajo Ad Hoc del Consejo y 7 trílogos políticos de abril a mayo, se alcanzó un acuerdo político en el trílogo de 28 de mayo. El 19 de junio, el Reglamento del FEIE fue presentado al ECOFIN como punto de información. El 25 de junio, el Consejo y el Parlamento Europeo firmaron el Reglamento del FEIE que fue publicado en el Diario Oficial de la UE el 1 de julio de 2015.

El FEIE constituye el núcleo del Plan de Inversiones. Con él se pretende romper el círculo vicioso de falta de confianza y falta de inversión y hacer uso de la liquidez de que disponen las entidades financieras, las empresas y los particulares en un momento en el que escasean los recursos públicos.

La Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo acogieron con satisfacción el acuerdo final sobre el Reglamento del FEIE[3] cuyas principales características se presentan a continuación.

3.1. Potenciales beneficiarios y vías de solicitud de financiación del FEIE

El Reglamento del FEIE establece que pueden solicitar la financiación del FEIE entidades de todos los tamaños, incluidas las empresas de servicios públicos, entidades con fines especiales o empresas promotoras de proyectos; pequeñas y medianas empresas (con un máximo de 250 empleados) y empresas de mediana capitalización (con un máximo de 3.000 empleados); entidades del sector público (excepto los propios Estados miembros); bancos nacionales de promoción u otros bancos de intermediación de préstamos; fondos y cualquier otra forma de instrumentos de inversión colectiva o plataformas de inversión específicas.

En términos generales, existen dos formas de solicitar la financiación del FEIE. En primer lugar, cualquier promotor de proyectos puede ponerse en contacto directo con el BEI y presentar su propuesta siguiendo el procedimiento habitual de solicitud a través de la ventanilla de inversiones estratégicas del sitio web del BEI. Los Gobiernos de los Estados miembros no intervienen en este proceso. Los proyectos pueden presentarse en cualquier momento, se trata de un proceso dinámico. Cuando el BEI reciba una propuesta de proyecto, la analizará y decidirá si puede recibir financiación del BEI o del FEIE (con el apoyo de la garantía de la UE).

En segundo lugar, las pymes interesadas en las operaciones del FEIE financiadas a través del FEI –la ventanilla para pymes y empresas de mediana ▷

[3] El Acuerdo FEIE fue adoptado entre el BEI y la Comisión el 22 de julio, tras recibir el respaldo del Consejo de Administración (CA) del BEI. Se limita a las cuestiones técnicas y administrativas; no se ocupa de las cuestiones reglamentarias. En él se especifica y desarrolla diferentes temas del Reglamento FEIE (gobernanza; garantía; procedimientos sobre la presentación y aprobación de proyectos de inversión; procedimientos sobre las obligaciones de información, el control y la responsabilidad de FEIE; y la cláusula sobre la posibilidad de modificar el Acuerdo FEIE).

capitalización– pueden obtener en el sitio web del FEI información sobre los intermediarios financieros con los que colabora ese Fondo.

3.2. Criterios de selección de proyectos

Los proyectos serán seleccionados en función de su adicionalidad; viabilidad económica y técnica; maximización de la movilización de capital privado y coherencia con las políticas de la UE.

El Reglamento del FEIE incluye una lista de sectores de inversión que no es exhaustiva, respaldando inversiones estratégicas en proyectos de interés común orientados a la finalización del mercado interior en los sectores de las infraestructuras del transporte, las telecomunicaciones y la energía, incluidas las interconexiones energéticas y de transporte y las infraestructuras digitales; la expansión de las energías renovables, de la eficiencia energética y de la eficiencia en la utilización de los recursos; el desarrollo y la modernización del sector de la energía de acuerdo con las prioridades de la Unión de la Energía, incluida la seguridad del suministro energético, y la contribución al desarrollo sostenible de dichos sectores y a la explotación de las posibles sinergias entre los mismos. Estas inversiones deben incluir también proyectos de interés común en los ámbitos del desarrollo urbano y rural y de lo social, del medio ambiente y los recursos naturales, proyectos que refuercen la base científica y tecnológica de la Unión y generen beneficios para la sociedad, además de mejorar la explotación del potencial económico e industrial de las políticas de innovación, investigación y desarrollo tecnológico, con inclusión de las infraestructuras de investigación y de las instalaciones piloto y de demostración; y proyectos relacionados con el capital humano, la cultura y la salud.

Los criterios son estrictos. No hay cuotas por países o sectores concretos. El FEIE financiará proyectos en toda la UE. Al permitir que el BEI asuma más riesgos, el FEIE también facilitará la inversión en las regiones más afectadas por la crisis. La asistencia técnica se intensifica de forma significativa para que todos los países puedan presentar proyectos viables y bien elaborados en los que pueda invertirse. Adicionalmente, para garantizar la viabilidad de los proyectos en el ámbito de la eficiencia energética, las infraestructuras y la agenda digital (por ejemplo, banda ancha en zonas remotas) con frecuencia, resulta necesario un gran porcentaje de inversión pública. Por regla general, el FEIE asumirá el tramo de mayor riesgo de la inversión, con el fin de maximizar la contribución de las fuentes privadas de financiación reduciendo el riesgo de la operación. Los Estados miembros y los bancos de promoción nacionales podrán proporcionar cofinanciación a los distintos proyectos. Así podrán garantizar un mayor nivel de financiación pública para un proyecto determinado. En función del sector y del ámbito, es un hecho que algunos proyectos generarán mayores rendimientos que otros.

3.3. Adicionalidad

La adicionalidad es uno de los elementos clave del Reglamento del FEIE para alcanzar los objetivos del Plan Juncker. La adicionalidad es definida en sentido amplio; es el respaldo del FEIE a operaciones que subsanen los fallos del mercado o situaciones de inversión subóptimas, y que el BEI, el FEI y los instrumentos financieros existentes de la Unión no podrían llevar a cabo, o no en la misma medida, sin el respaldo del FEIE durante el período en que se puede usar la garantía de la UE. Los proyectos apoyados por el FEIE deberán presentar en general un perfil de riesgo superior al de los proyectos financiados por las operaciones normales del BEI, y la cartera del FEIE tendrá un perfil global de riesgo superior al de la cartera de inversiones financiadas por el BEI en el marco de sus políticas de inversión normales. Los proyectos apoyados por el FEIE se consideran que proporcionan adicionalidad si conllevan un riesgo que corresponde a las actividades especiales del BEI. El FEIE podrá respaldar, asimismo, los proyectos del BEI que conlleven un riesgo inferior al riesgo mínimo de las actividades especiales del BEI, en caso de que sea necesario utilizar la garantía de la UE para asegurar la adicionalidad. ▷

3.4. Productos financieros

El FEIE utiliza con flexibilidad, en función del proyecto de que se trate, una amplia gama de productos financieros, a fin de garantizar la máxima eficiencia de las soluciones financieras. El FEIE puede utilizar instrumentos de deuda, garantías, capital, instrumentos de cuasi capital, dispositivos de mejora crediticia o capital riesgo; puede financiar proyectos directamente o participar en fondos que financien diversos proyectos, con el fin de responder de la mejor manera posible a las necesidades de los diferentes proyectos. Esta variedad de productos debe permitir al FEIE adaptarse a las necesidades del mercado y alentar al mismo tiempo la inversión privada en proyectos. El FEIE no debe constituir un sustituto de la financiación privada del mercado ni de los productos de los bancos e instituciones nacionales de promoción, sino actuar como catalizador de la financiación privada subsanando las disfunciones del mercado para así garantizar la utilización más eficaz y estratégica posible de los recursos públicos y contribuir a reforzar la cohesión dentro de la Unión.

3.5. Fondo de garantía

El Reglamento del FEIE subraya que la UE facilitará bajo demanda una garantía irrevocable e incondicional al BEI para la financiación de operaciones de inversión reguladas por el presente Reglamento y el Acuerdo del FEIE.

De los 16.000 millones de euros que la UE ofrece como garantía, se constituye un fondo de garantía de la UE de 8.000 millones de euros (el 50 por 100 del importe total) para respaldar esa garantía, es decir, para mitigar cualquier posible impacto sobre el presupuesto de la UE en caso de que se solicite la ejecución de la garantía de la UE. Su magnitud se ha determinado de modo que la UE pueda cubrir todos los posibles riesgos con un margen de seguridad adecuado. El establecimiento del fondo de garantía de 8.000 millones de euros obedece al objetivo de facilitar el pago de posibles solicitudes de activación de la garantía, y evita así tener que realizar reprogramaciones o recortes repentinos del gasto. Por lo tanto, aporta transparencia y previsibilidad al marco presupuestario.

Para establecer el fondo de garantía de la UE se reasigna un total de 8.000 millones de euros del presupuesto de la UE. De este importe, 5.000 millones de euros proceden de dos de los programas actuales de financiación de la UE (2.200 millones de euros con cargo a Horizonte 2020 y 2.800 millones de euros del mecanismo «Conectar Europa» (Connecting Europe Facility o CEF), mientras que los 3.000 millones de euros restantes se obtendrán de los márgenes del presupuesto de la UE en el periodo 2016-2020, de los cuales, 2.000 millones de euros son márgenes no asignados y 1.000 millones de euros son márgenes adicionales.

El importe objetivo de 8.000 millones de euros se alcanzará a través de pagos graduales de recursos.

3.6. Gobernanza

El FEIE tiene su propia estructura de gobierno (simple y transparente evitando cualquier interferencia política) con el fin de no invadir las competencias decisorias del BEI en su operativa habitual, ni interferir en su proceso decisorio, ni tampoco sustituir a sus órganos de gobierno. El Consejo de Administración (CA) del BEI tiene que dar su aprobación para cualquier operación FEIE. En la gobernanza del FEIE está presente el papel del Parlamento Europeo.

El artículo 7 del Reglamento establece la estructura de gobernanza del FEIE cuyo fin es asegurar una utilización adecuada de la garantía de la UE. Dicha estructura está integrada por un Comité de Dirección, un director general, un director general adjunto y un Comité de Inversiones.

El Comité de Dirección tiene por cometido determinar las orientaciones estratégicas del FEIE y las normas necesarias para su funcionamiento. Representa el núcleo duro decisorio encargado de cuestiones fundamentales como el diseño de la ▷

ESQUEMA 1
CICLO DEL FEIE

Fuente: BEI.

política de riesgo, las directrices de inversión y los acuerdos con los bancos nacionales de promoción y las plataformas de inversión. El Comité de Dirección está compuesto por cuatro miembros, tres nombrados por la Comisión Europea (CE) y uno por el BEI, eligiendo de entre ellos un presidente para un mandato de tres años, renovable una sola vez. El Comité de Dirección adopta sus decisiones por consenso. El 22 de julio de 2015 fue nombrado formalmente el primer Comité de Dirección del FEIE formado por: Ambroise Fayolle (BEI); Maarten Verwey, (CE); Irmfried Schwimann (CE); y Gerassimos Thomas (CE), el cual ostentará además el cargo de Presidente del Comité de Dirección.

Entre las funciones del Comité de Dirección también figura la de proponer al director general y al director general adjunto, el cual apoya en sus tareas al primero. El director general se encarga de la gestión diaria del FEIE y la preparación y presidencia de las reuniones del Comité de Inversiones. Una vez propuestos y tras la aprobación formal del Parlamento Europeo, son formalmente nombrados por el presidente del BEI por un periodo de 3 años renovables por un periodo más. A finales de diciembre de 2015, se nombró como director general al austriaco Wilhelm Molterer, exvicepresidente del BEI y antiguo ministro de Finanzas en Austria. El cargo de directora adjunta recayó en la búlgara Iliyana Tsanova, con más de doce años de experiencia en el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

Por lo que respecta al Comité de Inversiones, está formado por ocho expertos financieros independientes, entre ellos una española, y el director general, siendo su función la de seleccionar los proyectos que podrán beneficiarse del Plan Europeo de Inversiones. El Comité de Dirección nombra a los ocho expertos por un máximo de tres años, renovables a un máximo de seis, tras un proceso de selección abierto y transparente. Los perfiles de los expertos se definen en el Reglamento con el objetivo de establecer un Comité que cuente con un conocimiento suficientemente diversificado, tanto a nivel sectorial como geográfico, y que consecuentemente sea capaz de valorar y seleccionar los proyectos de una manera eficiente e independiente de cualquier interferencia política. Por ello, los expertos independientes deberán tener un elevado nivel de experiencia en la estructuración y la financiación de proyectos del mercado pertinente, así como conocimientos especializados en micro y macroeconomía.

Este Comité se reúne diez veces al año, de manera previa a las reuniones del CA del BEI, decidiendo sobre los proyectos que previamente el BEI ha seleccionado como financiables y resolviendo si, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento y las Directrices del Comité de ▷

Dirección, son susceptibles de ser garantizados por el FEIE o, en caso contrario, simplemente financiados como una operación dentro de la actividad corriente del Banco (Esquema 1).

El Comité de Inversiones se reunió por primera vez en enero de 2016 y adopta sus decisiones por mayoría simple. Las decisiones por las que se aprueba la utilización de la garantía de la UE serán públicas y accesibles. Adicionalmente, una lista de todas las decisiones del Comité de Inversiones que rechazan el uso de la garantía de la UE será sometida por el BEI al Parlamento Europeo, Consejo y a la Comisión, sin perjuicio de los requisitos de confidencialidad estricta.

3.7. Directrices de Inversión

El Comité de Inversiones utiliza las Directrices de Inversión y un cuadro de indicadores (*scoreboard*) para garantizar una evaluación independiente de la posible utilización de la garantía de la UE. Las Directrices de Inversión del FEIE complementan el Reglamento del FEIE al: i) proporcionar una mayor orientación sobre los criterios de idoneidad; ii) ofrecer un marco de riesgo para las operaciones; iii) definir los límites de la diversificación sectorial y geográfica; y iv) definir los criterios para evaluar la contribución a los objetivos del FEIE para facilitar la priorización. Las Directrices de Inversión del FEIE se adjuntan como anexo al Reglamento del FEIE y se modificarán mediante acto delegado. Las Directrices de Inversión del FEIE también hacen referencia a un *scoreboard* del Fondo que es utilizado por el Comité de Inversiones para la evaluación *ex-ante* del valor añadido de los proyectos de inversión del FEIE. La promoción del crecimiento económico sostenible y respetuoso con el medio ambiente, la creación de empleo de calidad y el fomento de la competitividad son elementos tenidos en cuenta en el cuadro de indicadores para la evaluación de los proyectos. El *scoreboard* será modificado mediante un acto delegado.

3.8. Presentación de informes y contabilidad

La estructura de gobernanza se completa con el control que ejerce el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la actividad del FEIE y la correcta aplicación del Reglamento. El BEI y la Comisión se enfrentan a una serie de obligaciones de presentación de informes y de rendición de cuentas. El Reglamento del FEIE establece un extenso conjunto de normas para velar que el Fondo rinda cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo. El control se articula en torno a dos principios fundamentales:

• Elaboración de informes. El BEI informará dos veces al año a la Comisión Europea y una vez al año al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las operaciones de financiación e inversión del BEI desarrolladas al amparo del Reglamento; dicho informe se hará público. La Comisión también informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento.

• Rendición de cuentas. El Parlamento Europeo podrá convocar en cualquier momento una audiencia con el responsable del Comité de Dirección y el director general del FEIE para analizar la actividad de este. El responsable del Comité de Dirección y el director general también estarán legalmente obligados a responder con prontitud, verbalmente o por escrito, las preguntas que formule el Parlamento Europeo. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán solicitar información a la Comisión. El presidente del BEI podrá ser convocado a una audiencia en el Parlamento Europeo y deberá responder con prontitud, verbalmente o por escrito, las preguntas que esa institución formule.

El control último sobre el uso de la garantía del FEIE y las operaciones financiadas por el Fondo será ejercido por la Corte de Auditoría, que aplicará las normas generales al uso. El Tribunal de Cuentas aplicará sus normas habituales para auditar la garantía de la UE y los pagos y los cobros imputables al presupuesto general de la Unión. Su función actual en lo que se refiere al control de la actividad del BEI (detallada en un acuerdo tripartito entre el Tribunal de Cuentas, el BEI y la ▷

Comisión) permanece inalterada. Cada año, el BEI proporcionará a la Comisión y al Tribunal de Cuentas una evaluación del riesgo de las operaciones de financiación del BEI y del FEIE/FEI.

3.9. Contribuyentes del FEIE

La Comisión y el BEI son los contribuyentes iniciales al FEIE. Los Estados miembros y terceros pueden contribuir al FEIE en forma de garantías o dinero en efectivo en lo que respecta a los Estados miembros, y sólo en forma de dinero en efectivo en lo que respecta a terceros (incluidas entidades externas a la UE). Ni los Estados miembros ni terceros serán miembros del Comité de Dirección.

Adicionalmente, el FEIE puede proporcionar financiación a entidades de países no pertenecientes a la UE, pero solo en el marco de proyectos transfronterizos en los que participen los países de la UE. Este sería el caso de países o territorios de ultramar o de países que entren dentro del ámbito de la Política Europea de Vecindad, así como de las asociaciones estratégicas, la política de ampliación, el Espacio Económico Europeo o la Asociación Europea de Libre Comercio.

3.10. Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Reglamento de FEIE incluye una declaración de la Comisión en relación con el tratamiento de las aportaciones de los Estados miembros en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A este respecto, la Comisión declara que las contribuciones puntuales de los Estados miembros, ya se trate de un Estado miembro o de bancos nacionales de promoción clasificados en el sector de las Administraciones Públicas o que actúan en nombre del Estado, al FEIE o a plataformas de inversión temáticas o plurinacionales, deben considerarse, en principio, acciones puntuales (*one-off measures*). En tal caso, el coste de esas medidas puntuales no se tendría en cuenta para el cálculo del déficit estructural en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No obstante, seguirían teniendo que anotarse en las cuentas públicas.

Esta declaración no supone modificación alguna de las normas. Simplemente recuerda la aplicación de las normas existentes y, por supuesto, sigue procediendo una evaluación caso por caso por parte de la Comisión.

3.11. Bancos nacionales de promoción

El Reglamento FEIE recoge la posibilidad de colaboración de los bancos nacionales de promoción y la utilización de plataformas de inversión. Los bancos nacionales de promoción pueden aportar recursos al Fondo, a una plataforma de coinversión o a proyectos concretos. En lo que respecta a la cooperación con el personal de dichos bancos, ya existen una estrecha coordinación y prácticas de intercambio de experiencias entre el BEI y esas entidades. Está previsto estimular estas últimas, pues los bancos nacionales de promoción pueden contribuir a los objetivos y a la puesta en práctica del Plan de Juncker con una valiosa experiencia sobre el terreno. La escala es importante cuando se trata de inversiones, de manera que es previsible que los promotores de proyectos públicos o privados creen plataformas temáticas de inversión (similares a los vehículos especiales) con objeto de mancomunar proyectos en ámbitos tales como la eficiencia energética o la banda ancha, entre otros. Ello permitirá al FEIE y a otras partes financiar proyectos de manera conjunta. Será técnicamente más fácil y más eficiente que el FEIE invierta en un vehículo específico con gran escala a nivel nacional o multinacional, que celebrar acuerdos más pequeños con inversores individuales. En definitiva, la utilización de plataformas de inversión por parte de los bancos nacionales de promoción se considera el mecanismo más efectivo para canalizar la participación de los Estados miembros. ▷

3.12. Fondos Estructurales y FEIE: complementariedad

El Reglamento del FEIE tiene por objeto garantizar la plena complementariedad entre los dispositivos de financiación del riesgo del FEIE y los de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Sus objetivos son distintos y se aplican con instrumentos financieros diferentes. El FEIE se centra en atraer a los inversores privados hacia proyectos económicamente viables, mientras que la mayor parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos consisten en subvenciones.

La Comisión ha elaborado orientaciones concretas que permitan a las autoridades de gestión elegir la mejor manera de combinar estos dispositivos. Además, se anima a los Estados miembros a duplicar, como mínimo, el uso de instrumentos financieros innovadores para optimizar el impacto de los Fondos Estructurales en el futuro.

3.13. Vigencia de FEIE

FEIE se crea como un instrumento temporal, tiene un período de inversión inicial de cuatro años (hasta el 5 de julio de 2019), requiriéndose que las, en principio, últimas operaciones FEIE se firmen antes del 30 de junio de 2020 para ser cubiertas por la garantía FEIE. Al cabo de tres años será objeto de una evaluación independiente. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que evaluará su impacto, a escala de la UE, sobre la inversión, creación de empleo y acceso a la financiación para las pymes y las empresas de mediana capitalización. Apoyándose en las conclusiones del informe, la Comisión propondrá a los colegisladores que se establezca un nuevo período de inversión con una financiación adecuada siempre que:

• El informe concluya que el FEIE está alcanzando sus objetivos y que el mantenimiento de un régimen de apoyo a la inversión está justificado.

• O el informe concluya que el FEIE no está alcanzando sus objetivos, pero que el mantenimiento de un régimen de apoyo a la inversión está, no obstante, justificado; en tal caso, la Comisión adoptará una propuesta por la que se modifique el FEIE a fin de corregir las deficiencias detectadas.

3.14. Evaluación de FEIE

El FEIE será objeto de evaluación. A más tardar el 5 de enero de 2017, el BEI evaluará el funcionamiento del FEIE y presentará esta evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

Adicionalmente, a más tardar el 5 de enero de 2017, la Comisión evaluará la utilización de la garantía de la UE y el funcionamiento del fondo de garantía. La Comisión presentará esta evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo que irá acompañada de un dictamen del Tribunal de Cuentas.

A más tardar el 30 de junio de 2018 y, posteriormente, cada tres años:

• El BEI publicará un informe general sobre el funcionamiento del FEIE; dicho informe incluirá una evaluación de los efectos del FEIE sobre las inversiones en la Unión, la creación de empleo y el acceso a la financiación de las pymes y de las empresas de mediana capitalización.

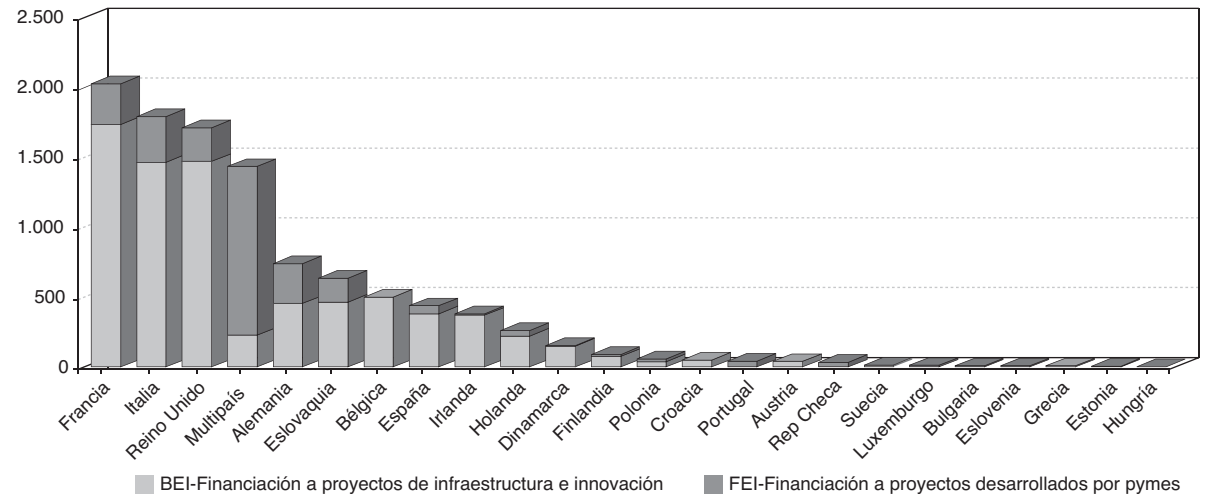
• La Comisión publicará un informe general sobre el uso de la garantía de la UE y el funcionamiento del fondo de garantía.

A más tardar el 5 de julio de 2018, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe con una evaluación independiente de la aplicación del presente Reglamento.

4. Estado de situación del Fondo de Inversiones Estratégicas

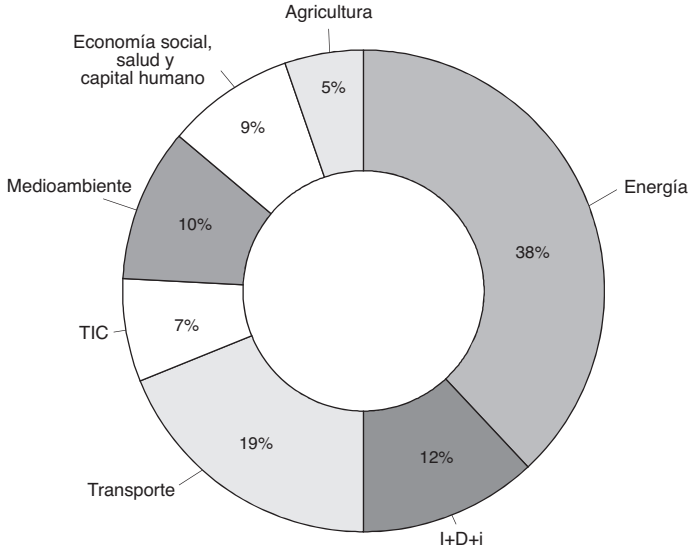
La debilidad de la inversión en la zona euro y el consecuente apremio por poner en marcha el Plan de Inversiones Europeas se plasmó en la decisión del Grupo BEI (integrado por el BEI y el FEI) de comenzar a prefinanciar operaciones potencialmente garantizadas por el FEIE en abril de 2015, meses antes de que las autoridades europeas terminaran de completar el armazón normativo y de gobernanza ▷

GRÁFICO 1
OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FEIE. DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES (ABRIL 2016)
(Millones de euros)



Fuente: BEI.

GRÁFICO 2
OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FEIE. DISTRIBUCIÓN POR SECTORES
(Número de operaciones hasta abril de 2016)



Fuente: CE/BEI.

que el fondo requería. Esta decisión del Grupo BEI puso de manifiesto su apuesta clara y decidida por el apoyo a la inversión en la UE, como elemento determinante para la salida de la crisis económica.

A partir de enero de 2016, con el establecimiento del Comité de Inversiones, último de los órganos de gobernanza en empezar a funcionar, el FEIE ha comenzado a trabajar a pleno rendimiento, acelerándose el ritmo de valoración y aprobación de operaciones de inversión. Así, en tan solo 3 meses, las operaciones aprobadas con garantía del FEIE alcanzan el 26 por 100 del objetivo total fijado para todo el periodo establecido en el Plan de Inversiones Europeas.

Hasta el mes de abril de 2016, el FEIE ha garantizado operaciones en la UE por importe de ▷

11.200 millones de euros, de los cuales 7.800 millones de euros han sido garantizados a través de la ventanilla de infraestructuras, innovación y empresas de mediana capitalización y 3.400 millones de euros a través de la ventanilla de pequeñas y medianas empresas. Los gestores del Plan de Inversiones Estratégicas estiman que esta financiación permitirá movilizar fondos por una cantidad de 82.100 millones de euros, como consecuencia del efecto multiplicador que conlleva la financiación a los proyectos. El Gráfico 1 refleja la dispersión de las operaciones garantizadas por el FEIE entre los 28 países miembros de la UE, siendo los cinco más beneficiados: Francia, Italia, Reino Unido, Alemania y España.

Centrando la atención en la ventanilla de infraestructura e innovación gestionada por el BEI, destaca la importancia de la financiación a proyectos en el sector de la energía, con una financiación que asciende a 2.900 millones de euros (Gráfico 2). Son proyectos ligados al desarrollo de energías renovables, la reducción de emisiones de carbono y el uso más eficiente de la energía en las economías europeas. La financiación a través del FEIE va a jugar un papel determinante en la consecución de los compromisos relativos al cambio climático alcanzados en la Cumbre sobre el Clima celebrada en París en diciembre de 2015. Le sigue en importancia la financiación a proyectos en el sector del transporte, ligados principalmente a la modernización de las infraestructuras de transporte en el corazón de Europa, muchas veces obsoletas y mal dimensionadas, con el consiguiente efecto pernicioso sobre el comercio de mercancías y las comunicaciones.

Dentro de los proyectos garantizados por FEIE a través de la ventanilla gestionada por BEI, España ha sido uno de los principales países beneficiarios, con el 8 por 100 de los fondos garantizados. Las operaciones elegidas de acuerdo con el Reglamento del FEIE se han concentrado en los sectores de la energía y el transporte (un tercio de las mismas, respectivamente) y en el sector de la salud y las TIC (un 15 por 100, respectivamente).

La segunda ventanilla (la conocida como la ventanilla pymes), gestionada por el Fondo Europeo de Inversiones, ha garantizado hasta el mes de abril 125 transacciones por un monto total de 2.780 millones de euros que han beneficiado a más de 122.000 empresas semilla, microempresas y pequeñas y medianas empresas. La rapidez del FEI a la hora de implementar el Plan Europeo de Inversiones se ha debido a la utilización de parte de la garantía gestionada por este organismo en la aceleración y mejora de los programas tradicionalmente gestionados por el FEI, con una eficacia y unos resultados más que constatados. En concreto, el FEI ha utilizado parte de la garantía del FEIE para ampliar el alcance de los programas COSME e InnovFin[4] y aumentar la actividad del programa «Risk Capital Resources»[5] (RCR) destinado a invertir en instrumentos de capital riesgo. Actualmente, el FEI está en proceso de diseñar nuevos instrumentos financieros, algunos en cooperación con los bancos nacionales de promoción, que lanzará en breve con la garantía del FEIE y que tratarán de responder a las necesidades que plantean las pequeñas y medianas empresas innovadoras, así como aquellas en sus primeros estadios de desarrollo, cuando soportan un mayor riesgo.

Hasta el mes de abril, España se ha beneficiado de 6 operaciones garantizadas por el FEIE a través de la ventanilla pymes, por una cantidad de 171 millones de euros y que se espera movilice una inversión final de 3.488 millones de euros y beneficien a más de 17.500 empresas. Entre la variedad de operaciones garantizadas destaca la inversión en el capital de un fondo de capital riesgo dedicado al apoyo de las pymes tecnológicas o la destinada a garantizar una sociedad española de contragarantías, la cual actuará en favor de las pymes, en el marco de COSME e Innovfin, ▷

[4] El Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) es un instrumento financiero de la UE gestionado por el FEI cuyo objetivo es facilitar a las pymes acceso a la financiación en todas las fases de su ciclo de vida (creación, expansión o traspaso) para poder acceder a mercados de la UE o exteriores. El programa Innovfin es una gama de instrumentos de la UE en el marco de Horizonte 2020, gestionado por el FEI, para financiar la I+D+i de las pymes y las grandes empresas.

[5] El RCR es un mandato del BEI, gestionado por el FEI, para invertir en fondos de capital riesgo cuyo objetivo sea apoyar a una pyme tecnológica o innovadora.

consiguiendo financiación bancaria adicional para miles de empresas.

5. Conclusión

El Plan Europeo de Inversiones ha generado importantes expectativas. Con todo el armazón normativo del FEIE en marcha desde enero de 2016, se ha acelerado el ritmo de valoración y aprobación de operaciones de inversión. No obstante, todavía es pronto para hacer una valoración del mismo. La identificación de proyectos es uno de los principales retos a los que se enfrenta la UE en su capacidad para aprovechar las oportunidades del Plan Juncker. La movilización de departamentos ministeriales y promotores bancarios y corporativos de proyectos parece esencial a fin de aprovechar esta oportunidad.

La Comisión Europea apuesta por el Plan Juncker para el logro de tres objetivos:

• Impulsar la creación de empleo y la recuperación económica.

• Satisfacer las necesidades a largo plazo de la economía europea y mejorar la competitividad de la zona.

• Reformar la dimensión europea del capital humano, la capacidad productiva, los conocimientos y las infraestructuras.

En conclusión, la Comisión Europea y el BEI apuestan clara y decididamente por el apoyo a la inversión en la UE, como elemento determinante para la salida de la crisis.

Bibliografía

[1] COMISIÓN EUROPEA (2015). *El Plan de Inversiones para Europa: preguntas y respuestas.* Hoja informativa. Bruselas, 20 de julio de 2015. Disponible en: *http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_es.htm*

[2] EUROPEAN COMMISSION (2014). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. An Investment Plan for Europe.* Brussels. November 26th. Disponible en: *http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.34400*

[3] PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO EUROPEO (2015). *Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1291/2013 y (UE) nº 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas*. Bruselas: Diario Oficial de la UE. Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX% por 1003A32015R 1017*

[4] PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO EUROPEO (2015). *European Structural and Investment FUNDS and European Fund for Strategic Investments complementarities*. Brussels. Disponible en: *http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf*

Páginas web consultadas

[1] BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (2016). Luxemburgo. Disponible en: *http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm*

[2] COMISIÓN EUROPEA (2016). Bruselas. Disponible en: *http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en*

[3] COMISIÓN EUROPEA (2016). Bruselas. Disponible en: *http://ec.europa.eu/priorities/european-investment-project-portal-eipp_en*

[4] CONSEJO EUROPEO (2016). Bruselas. Disponible en: *http://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/*

[5] FONDO EUROPEO DE INVERSIONES (2016). Luxemburgo. Disponible en: *http://www.eif.org/what _we_do/efsi/index.htm*