



Bruselas, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo: papel de los bancos nacionales de
fomento (BNF) en el apoyo del Plan de Inversiones para Europa**

Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo: papel de los bancos nacionales de fomento (BNF) en el apoyo del Plan de Inversiones para Europa

1. Introducción: papel clave de los bancos nacionales de fomento en la ejecución del Plan de Inversiones para Europa

El 26 de noviembre de 2014, la Comisión puso en marcha su Plan de Inversiones para Europa¹, una iniciativa coordinada y global para movilizar al menos 315 000 millones EUR de inversión pública y privada adicional en la economía real en tres años. Aunque la ejecución del Plan depende principalmente de que la Comisión y el BEI colaboren como socios estratégicos, es necesaria una participación efectiva de los BNF para mejorar su impacto en la inversión, el crecimiento y el empleo, habida cuenta de sus conocimientos específicos y su conocimiento del contexto y de las empresas e inversores locales, así como de las políticas y estrategias nacionales. Los Estados miembros que aún no cuentan con un banco nacional de fomento pueden considerar la posibilidad de crear uno. Además, las plataformas de inversión pueden desempeñar un papel clave en la puesta en común de los recursos del BEI, de los BNF y de los inversores privados. La presente Comunicación ofrece orientaciones y aporta claridad sobre la mejor forma de establecer dichos bancos y plataformas.

Hasta ahora, ocho BNF (de Bulgaria, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia y España) se han comprometido a aportar una cofinanciación a proyectos y plataformas de inversión, por un volumen total máximo de financiación de 34 000 millones EUR.

Los BNF desempeñan un papel importante de catalización de la financiación a largo plazo. En los últimos años, sus actividades se han intensificado, con objeto de compensar el necesario proceso de desapalancamiento en el sector de la banca comercial. También desempeñan un papel importante en la aplicación de los instrumentos financieros de la UE más allá del ámbito de aplicación del Plan de Inversiones. Una serie de Estados miembros que no contaban con un banco nacional de fomento han decidido crear uno, mientras que otros están estudiando la posibilidad de crear uno nuevo.

Durante la consulta acerca del Libro Verde sobre la financiación a largo plazo de la economía europea², se pidió un mejor aprovechamiento de las sinergias entre el presupuesto de la UE, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (Grupo del BEI) y los BNF en ámbitos como el cambio climático, el medio ambiente, la innovación y el desarrollo del capital humano y social. Dada la urgente necesidad de impulsar la inversión y el escaso margen presupuestario disponible, por término medio, en Europa, es más necesario que nunca lograr una utilización óptima de los recursos públicos. Una utilización más inteligente de los recursos públicos, a fin de atraer a los agentes privados, ocupa un lugar central en el Plan de Inversiones para Europa. La cooperación reforzada entre los BNF, por un lado, y la Comisión y el Grupo del

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones – Un Plan de Inversiones para Europa, COM(2014) 903 final, publicada el 26 de noviembre de 2014.

² Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la financiación a largo plazo de la economía europea, COM(2014) 168 final, publicada el 27 de marzo de 2014.

BEI, por otra, es, por tanto, un requisito fundamental para el éxito del Plan. Esto también se refleja claramente en el Reglamento sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)³, que define la base jurídica de la primera parte del Plan de Inversiones.

En este contexto, la presente Comunicación proporciona orientaciones a los Estados miembros que se propongan crear un nuevo banco nacional de fomento, basándose en las mejores prácticas. Además, establece una serie de principios fundamentales para la colaboración de los BNF con el Grupo del BEI y la Comisión, y de los bancos entre sí en el contexto del Plan de Inversiones, en particular a través de las plataformas de inversión. Asimismo, aclara el modo en que las contribuciones de los BNF a las plataformas de inversión deberán ser tenidas en cuenta, así como el procedimiento relativo al componente de ayuda estatal de la cofinanciación.

2. Creación de los bancos nacionales de fomento

2.1. Justificación de la creación de los bancos nacionales de fomento

A efectos de la presente Comunicación, los BNF se definen como personas jurídicas que realizan actividades financieras con carácter profesional y que han recibido un mandato de un Estado miembro o de una entidad de un Estado miembro a nivel central, regional o local, para llevar a cabo actividades de promoción o desarrollo, tal como se establece en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento del FEIE. Esta definición comprende entidades de formas muy diferentes, que ofrecen productos de promoción distintos en función de las necesidades específicas de cada país. Incumbe a cada Estado miembro decidir sobre la oportunidad de crear un banco nacional de fomento, así como sobre la naturaleza y la forma del mismo.

La principal justificación económica de un banco de fomento es que las deficiencias del mercado pueden dar lugar a una reducción de las inversiones y, por tanto, a un crecimiento futuro más lento del que sería económicamente eficiente, y que una institución pública está en mejores condiciones que los operadores privados para superar estas deficiencias del mercado.

Las deficiencias del mercado pueden ser el resultado de: i) información asimétrica, ii) efectos externos, y iii) poder de mercado (bajo nivel de competencia), y afectan a la oferta y la demanda de inversión. Los ejemplos característicos incluyen: i) racionamiento del crédito y exigencias de alta rentabilidad debido a los elevados costes de transacción de los bancos para determinar proyectos de inversión viables (por ejemplo, en el sector de las PYME), ii) inversión insuficiente en ámbitos como investigación y desarrollo, infraestructuras, educación y medio ambiente, en donde las inversiones pueden beneficiar también a los competidores, y iii) oferta insuficiente de servicios financieros debido a la concentración del mercado resultante de las fusiones, las salidas de competidores u otros obstáculos a una competencia efectiva. Un factor externo específico en el contexto de la UE radica en la mayor integración de los mercados que favorecen los proyectos transfronterizos.

Algunas de estas deficiencias del mercado pueden ser corregidas por los bancos de fomento u

³ 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 (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

otros mecanismos de intervención. Por ejemplo, un banco de fomento puede mejorar la oferta de financiación de la inversión en los ámbitos afectados por las deficiencias del mercado. En cambio, las políticas estructurales están en mejores condiciones de reforzar el marco para la realización de proyectos rentables (por ejemplo, aumentando la seguridad jurídica, simplificando los procedimientos administrativos, reduciendo el coste de los factores, etc.). Esta es la razón por la que el programa de reformas estructurales y reglamentarias forma parte integrante del Plan de Inversiones. El establecimiento de un banco nacional de fomento no es un sustituto de las reformas necesarias.

Diferentes instituciones públicas operan a nivel nacional. Las mayores de ellas —entre las que cabe citar: el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Alemania), Bpifrance (Francia), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Francia), la Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italia), el Instituto de Crédito Oficial (ICO, España) y los recientemente creados Green Investment Bank y British Business Bank (Reino Unido)— proporcionan financiación a sectores clave e invierten en proyectos innovadores, respetuosos con el medio ambiente o de carácter social, respecto de los cuales se han detectado deficiencias del mercado. Portugal, Irlanda, Grecia y Letonia también han establecido recientemente bancos nacionales de fomento.

2.2. Principios rectores para la creación de los bancos nacionales de fomento

Al corregir las deficiencias del mercado, los BNF pueden promover el bienestar, pero deben adoptarse políticas adecuadas para garantizar que no se materializan posibles efectos colaterales, tales como:

- pérdidas para el Gobierno garante derivadas de una suscripción de calidad insuficiente;
- asignación ineficaz de las inversiones debido a injerencias políticas;
- mantenimiento de estructuras de mercado ineficientes o de sectores con exceso de capacidad o apoyo a empresas en dificultades;
- expulsión de los operadores financieros del sector privado, frenando de esta forma el desarrollo del sector financiero.

El marco legislativo y reglamentario de los BNF, así como sus estructuras de gobernanza, son cruciales para prevenir estos riesgos y aprovechar al máximo las ventajas de estas entidades⁴. Por consiguiente, la legislación nacional, regional y local, así como los estatutos de los BNF, deben tener en cuenta las mejores prácticas existentes:

- Los estatutos de los BNF suelen estipular claramente que el banco centrará sus actividades en los sectores en los que las deficiencias del mercado sean generalizadas y que, por lo tanto, estén insuficientemente cubiertos por los bancos comerciales u otros proveedores de financiación privada. Por otra parte, en relación con el nivel de las empresas que reciben las inversiones, debe garantizarse una situación de igualdad de las condiciones de competencia, en particular en los mercados en los que las empresas públicas y las empresas privadas compitan con el fin de evitar las distorsiones del mercado.
- Para evitar distorsiones del mercado, deberá justificarse la necesidad de la intervención de

⁴ Véase «Directrices sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas», OCDE, 2005.

cualquier banco de fomento nacional de nueva creación, o de un nuevo ámbito de intervención o un nuevo instrumento financiero. Esta justificación deberá basarse en una evaluación *ex ante* independiente de la deficiencia del mercado que debe abordar el BNF, de su eficacia y eficiencia relativas, de la interacción observada en el mercado entre los canales de financiación existentes (privados y públicos) y los instrumentos financieros que ha de adoptar el BNF. También puede prestarse especial consideración a la necesidad de racionalizar las actividades, evitando solapamientos con las actividades de financiación alternativas y gestionando las interfaces con los regímenes de ayuda existentes. Una evaluación *ex post* independiente contribuye a verificar la evaluación *ex ante* del valor añadido de la iniciativa. Cuando operan en mercados en que ya están presentes bancos comerciales, se demuestra que los BNF contribuyen a mantener unas condiciones de competencia equitativas en los mercados financieros cuando distribuyen sus productos indirectamente a través del sector bancario comercial. Dicha estrecha interacción con el sector privado puede permitir que el BNF no solo adapte su gama de productos en función de las deficiencias del mercado, sino que además dé una señal positiva sobre las posibilidades de financiación bancaria de ciertos tipos de proyectos que quedan al margen de la política de inversión tradicional de los bancos, y, de este modo, atraiga fondos privados a sus ámbitos de actividad, sin impedir la actividad del sector privado. De esta manera se puede garantizar que los bancos comerciales que sirven de intermediarios repercutan todas las ventajas a los beneficiarios finales en la economía real.

- La experiencia demuestra que los BNF funcionan mejor si se centran en proyectos económicamente viables y obtienen una rentabilidad suficiente (aunque inferior al coste de capital de los operadores privados) para mantener la viabilidad financiera sin necesitar continuas inyecciones de capital por parte del Estado (los beneficios se destinan principalmente a reforzar la capacidad de préstamo en el futuro). Para la buena reputación de los BNF en el mercado es importante que respeten unas normas exigentes en materia de transparencia y responsabilidad, sean gestionados de forma profesional y posean el grado necesario de independencia. El ejercicio de una supervisión prudencial independiente por una entidad distinta reforzará esta reputación.
- La formulación de orientaciones estratégicas y el seguimiento de la gestión por parte de los consejos de administración de los BNF exigen autoridad, competencias, integridad, responsabilización y objetividad. La separación entre el Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva refuerza la función de supervisión del primero. Mientras que las actividades promocionales de un BNF suelen estar sujetas a la aprobación del Consejo de Supervisión y, de esta forma, permiten un vínculo con el Gobierno a través de su presencia en el Consejo, la parte operativa o bancaria de su actividad se deja a los gestores profesionales, quedando así al margen de injerencias políticas.
- Una sólida gestión de los riesgos y unos procedimientos de control interno eficaces impiden que los Consejos de Administración de los BNF tomen decisiones financieras y de organización aleatorias.

Para alcanzar los objetivos mencionados, los nuevos BNF pueden beneficiarse de diversas formas de la experiencia de sus homólogos. Varios BNF de nueva creación, tales como la entidad de financiación del desarrollo de Portugal y el SBCI de Irlanda se han apoyado en una cooperación bilateral *ad hoc* con otros BNF.

Por otra parte, el BEI y los BNF deben estar preparados para poner a disposición los conocimientos especializados del nuevo Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión

(CEAI) a fin de intercambiar los conocimientos y las mejores prácticas en los ámbitos comprendidos en el ámbito de aplicación de las actividades del CEAI. Los BNF también pueden servirse del CEAI como punto de acceso a nivel local para los posibles clientes y partes interesadas con objeto de acelerar el desarrollo de los proyectos. Por último, el BEI y los BNF deben estar preparados para intercambiar personal sobre una base temporal, y esto puede ser un valioso instrumento para aumentar los conocimientos técnicos de los BNF de nueva creación⁵.

2.3. Compatibilidad con la normativa sobre ayudas estatales

En la mayoría de los casos, los BNF son financiados y apoyados por el Estado, lo que representa una ventaja competitiva sobre los operadores privados del mercado. Por consiguiente, sus recursos constituyen recursos estatales a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE⁶, y sus intervenciones se pueden considerar ayuda estatal si se cumplen los restantes criterios del artículo 107, apartado 1. Como se ha indicado anteriormente, la lógica económica fundamental de los BNF debe residir en su capacidad para facilitar financiación en los ámbitos donde las deficiencias del mercado den lugar a una oferta insuficiente de financiación privada, o donde los operadores privados no deberían intervenir en absoluto. Las normas sobre ayudas estatales de la UE se basan en el mismo principio. Estas normas están concebidas para garantizar que las intervenciones de los BNF estén correctamente orientadas para subsanar las deficiencias del mercado y, de este modo, contribuir al desarrollo económico y financiero, y ello sin perturbar los mercados, excluir a los operadores privados o mantener en actividad empresas que de otro modo habrían salido del mercado.

En cuanto a la creación, las competencias y la capitalización de los nuevos BNF, la reciente práctica decisoria de la Comisión expone el modo en que esta evalúa la compatibilidad con la normativa sobre ayudas estatales. Entre los ejemplos recientes cabe citar: el Green Investment Bank del Reino Unido⁷, el British Business Bank⁸, la entidad de financiación del desarrollo de Portugal⁹, y la institución única de desarrollo de Letonia.¹⁰ En dichas decisiones, se hizo hincapié en la necesidad de garantizar que los BNF en cuestión centren sus actividades en los sectores en los que las deficiencias del mercado sean generalizadas y que, por tanto, estén insuficientemente cubiertos por los proveedores de financiación comercial, normalmente los bancos, a fin de evitar que la política de concesión de préstamos de estos BNF impida la inversión privada.

La Comisión consideró que la participación en instrumentos financieros de la UE de gestión centralizada entraba en el ámbito de las actividades de los BNF. Por ejemplo, el mandato del British Business Bank implica la participación en instrumentos financieros de la UE de gestión centralizada o en programas ejecutados por el Grupo del BEI. La institución única de desarrollo de Letonia también actuará como intermediario financiero mediante la canalización de los programas y proyectos cofinanciados de instituciones financieras internacionales, tales como el Grupo del BEI, el Banco Europeo de Reconstrucción y

⁵ Estas medidas fueron acordadas por un grupo de trabajo conjunto del BEI y los bancos nacionales de fomento, con la participación de la Comisión en preparación del Plan de Inversiones para Europa.

⁶ La inclusión de los BNF en la contabilidad nacional (apartados 2.4 y 3.3 siguientes) no es pertinente conforme al artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁷ SA.33984 (2012/N), DO C 370 de 30.11.2012, p. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), DO C 460 de 19.12.2014, p. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), DO C 5 de 9.1.2015, p. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), pendiente de publicación.

Desarrollo (BERD) u otros bancos nacionales de desarrollo, como el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), de conformidad con las normas sobre ayudas estatales.

Las reformas introducidas por la reciente modernización de las ayudas estatales facilitan la tramitación de las ayudas que estén bien diseñadas, se destinen a cubrir determinadas deficiencias del mercado y a alcanzar objetivos de interés común y sean menos distorsionadoras («ayudas apropiadas»)¹¹. Así, en las decisiones recientes de la Comisión sobre las ayudas estatales a los BNF ya no se consideraba necesario un análisis económico *ex ante* de la eficiencia del mercado para las actividades que estén en consonancia con los reglamentos *de minimis*¹², entren en el ámbito de aplicación de un Reglamento de exención por categorías¹³ o sean medidas de ayuda estatal aprobadas en virtud de orientaciones específicas en la materia. Para las demás actividades, un estudio *ex ante* de las deficiencias de mercado mostró la necesidad de intervención. Naturalmente, los BNF deben cumplir también las normas aplicables a las ayudas estatales aplicables a los beneficiarios finales. Por ejemplo, las empresas en dificultades no deben ser subvencionadas, salvo cuando ello se autorice expresamente, por ejemplo, de conformidad con las Directrices sobre salvamento y reestructuración¹⁴. En sus decisiones, la Comisión evaluó positivamente el hecho de que los BNF intervengan indirectamente, a través de los intermediarios financieros, para reducir los riesgos de exclusión y discriminación de los proveedores de financiación privada, velando al mismo tiempo por que las ventajas de la ayuda lleguen íntegramente al beneficiario final.

En la reciente práctica decisoria de la Comisión, las políticas de fijación de precios basadas en el mercado estaban permitidas generalmente en consonancia con la Comunicación sobre la garantía¹⁵, la Comunicación sobre los tipos de referencia¹⁶ o siguiendo los principios de las inversiones *pari passu*, para evitar las distorsiones del mercado. En el caso del British Business Bank, por ejemplo, la empresa en la que se invierte debe mostrar a ese BNF que no ha sido capaz de encontrar financiación en el mercado. Sin embargo, las actividades comerciales de los BNF se separan de sus actividades de fomento con objeto de evitar subvenciones cruzadas.

Las decisiones de aprobación adoptadas recientemente por la Comisión prevén una cláusula de revisión una vez transcurrido un período de cuatro a siete años. Esta reevaluación de las deficiencias del mercado y del mandato de los nuevos BNF es necesaria para tener en cuenta

¹¹ Comunicación de la Comisión: «Modernización de las ayudas estatales en la UE», COM/2012/0209 final, 8.12.2012. Para más información, véase:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.

¹² Reglamento (UE) n° 1407/2013 de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis, DO L 352 de 24.12.2013, p. 1; Reglamento (UE) n° 1408/2013 de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola, DO L 352 de 24.12.2013, p. 9; Reglamento (UE) n° 717/2014 de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura, DO L 190 de 28.6.2014, p. 45.

¹³ Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, DO L 187 de 26.06.2014, p. 1; Reglamento (UE) n° 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO L 193 de 1.7.2014, p. 1.

¹⁴ DO C 249 de 31.7.2014, p. 1.

¹⁵ DO C 155 de 20.6.2008, p. 10.

¹⁶ DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

la evolución de la situación económica y del mercado y, de esta manera, la evolución de las deficiencias del mercado. A petición del Estado miembro afectado, también podrá llevarse a cabo una revisión con anterioridad; por ejemplo el ámbito de actividad inicial del Green Investment Bank (Reino Unido) se amplió con el fin de permitir las inversiones en sectores que no entraban en su mandato aprobado inicialmente, así como una financiación adicional¹⁷. De forma similar, la decisión sobre la institución de financiación del desarrollo de Portugal indica que el Gobierno portugués tiene la intención de ampliar el mandato de esta institución a las actividades de préstamo financiadas por instituciones financieras multilaterales y otros BNF.

La Comisión también ha aclarado, en su decisión sobre el British Business Bank, que la mera reagrupación de las entidades existentes o las actividades en curso, sin inyección adicional de capital o fondos públicos en la entidad resultante, se considera una reorganización administrativa interna del Estado miembro, por lo que no está sujeta a notificación.

Se invita a los Estados miembros que tengan la intención de crear un nuevo banco nacional de fomento a ponerse en contacto con la Comisión al inicio de su proyecto para facilitar el procedimiento de verificación de la conformidad con la normativa sobre ayudas estatales, habida cuenta de la obligación de suspensión establecida en el artículo 108 del TFUE.

2.4. Clasificación de las actividades de préstamo y empréstito de los bancos nacionales de fomento fuera o dentro de las administraciones públicas de conformidad con el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

Las actividades de préstamo y empréstito de los BNF que cumplan los principios rectores establecidos en los apartados 2.1 a 2.3 no se clasifican en general dentro de las administraciones públicas habida cuenta de la independencia de estos bancos respecto de los poderes públicos, tanto en lo que se refiere a las decisiones de concesión de préstamos como a los miembros de sus órganos de dirección. En estas condiciones, las operaciones de los BNF que cumplen estos requisitos no entran en el ámbito de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE.

Por el contrario, si las decisiones de financiación requieren la aprobación del Gobierno o los miembros de los órganos de dirección (por ejemplo, el Consejo de Administración) son funcionarios o actúan bajo las directrices del Gobierno, el BNF se convierte en una entidad financiera cautiva y debe incluirse en el sector de las administraciones públicas a efectos de las cuentas nacionales. En el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-2010) de Eurostat¹⁸, en el Manual sobre el déficit público y la deuda pública en relación con la aplicación del SEC-2010¹⁹ y en el asesoramiento específico dirigido a los Estados miembros²⁰ se proporcionan directrices detalladas sobre el tratamiento contable de los BNF.

3. Cooperación con los bancos nacionales de fomento y papel de las plataformas de inversión en el contexto del Plan de Inversiones para

¹⁷ DO C 210 de 4.7.2014, p. 1.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>.

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

Europa

RECUADRO 1:

Hasta la fecha, ocho países han anunciado que participarán en el proyecto del FEIE a través de sus BNF (o instituciones similares): Bulgaria, Eslovaquia, Polonia, Luxemburgo, Francia, Italia, España y Alemania. En la actualidad, de los ocho BNF mencionados, el único clasificado dentro de la Administración Pública es el de Luxemburgo, mientras que actualmente se está debatiendo la clasificación de las dos entidades eslovacas, de la entidad búlgara, de la entidad española y de Bpifrance.

Por otra parte, el Reino Unido anunció en julio que pondrá a disposición garantías para cofinanciar proyectos de infraestructuras del FEIE en el país [8 500 millones EUR (6 000 millones GBP)].

Los importes de las contribuciones nacionales anunciadas a través de los BNF son actualmente los siguientes:

- Bulgaria, junio de 2015, 100 millones EUR, Banco de Desarrollo de Bulgaria;
- Eslovaquia, junio de 2015, 400 millones EUR, Slovenský investičný Holding y Slovenská záručná a rozvojová banka;
- Polonia, abril de 2015, 8 000 millones EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) y otra institución pública, «Inversiones polacas para el desarrollo» (PIR);
- Luxemburgo, abril de 2015, 80 millones EUR a través de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI);
- Francia, marzo de 2015, 8 000 millones EUR a través de la Caisse des Dépôts (CDC) y Bpifrance (BPI);
- Italia, marzo de 2015, 8 000 millones EUR a través de la Cassa Depositi e Prestiti (CDP);
- España, febrero de 2015, 1 500 millones EUR a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO);
- Alemania, febrero de 2015, 8 000 millones EUR a través del KfW.

3.1. Cooperación entre el BEI y los BNF

Debido a su complementariedad, tanto desde el punto de vista de los productos que proponen como de su alcance geográfico, los BNF juegan un importante papel en la aplicación del Plan de Inversiones para Europa. Aunque la participación directa de los BNF en el FEIE está contemplada en el Reglamento del FEIE, hasta la fecha los BNF han expresado una clara preferencia por cooperar a nivel de las plataformas de inversión y de proyectos individuales. El Reglamento del FEIE establece, asimismo, que los BNF pueden optar a la cobertura de la garantía del BEI proporcionada por el FEIE en el marco de una contragarantía de la garantía de la UE.

Las propuestas del grupo de trabajo sobre un reforzamiento de la cooperación entre el Grupo del BEI y los BNF, que se creó a petición del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (EcoFin) de septiembre de 2014, reflejan estas preferencias. Aunque aboga por unos modelos de cooperación flexibles, el Grupo del BEI reconoce la complementariedad entre el BEI y los BNF, ya que estos pueden aportar un valor añadido particular sobre la base de su conocimiento del contexto, las empresas y los inversores a nivel local, y de las políticas y estrategias nacionales. La cooperación puede tener lugar tanto a nivel bilateral como multilateral (por ejemplo, a través de plataformas de inversión). En ambos casos, la obtención de los recursos del sector privado constituye un objetivo fundamental.

Además de la cofinanciación a nivel de proyecto, cabe contemplar otras posibles formas de colaboración financiera tales como: productos de reparto de riesgos encaminados a proporcionar cobertura en el caso de los préstamos no garantizados y de otros tipos de financiación de mayor riesgo, plataformas conjuntas de titulización, fondos de capital riesgo, y otros fondos y plataformas de inversión.

La cooperación en materia de servicios de asesoramiento e intercambio de personal debería complementar la cooperación financiera a fin de difundir las mejores prácticas entre todas las instituciones, incluidos los BNF nuevos y más pequeños.

En materia de cofinanciación podrían lograrse más sinergias entre el BEI y los BNF reduciendo las cargas administrativas y logrando un mayor nivel de normalización. Ello puede llevar, por ejemplo, a un reconocimiento mutuo de los procedimientos de debida diligencia.

3.2. Cooperación a través de las plataformas de inversión

Una posible forma de impulsar la cooperación entre el BEI y los BNF sería a través de plataformas de inversión, que son en esencia mecanismos de inversión conjunta destinados a catalizar las inversiones en una serie de proyectos (y no en proyectos individuales). Las plataformas de inversión permiten agrupar los proyectos de inversión, reducir los costes de información y de transacción y ofrecer un reparto de riesgos más eficiente entre los distintos inversores.

Las plataformas de inversión pueden ser entidades con fines especiales, cuentas gestionadas, acuerdos contractuales de cofinanciación o de reparto de riesgos o acuerdos celebrados por cualesquiera otros medios, en virtud de los cuales las entidades canalizan una contribución financiera con el fin de financiar una serie de proyectos de inversión. El ámbito de aplicación de las plataformas puede incluir: plataformas de inversión nacionales o subnacionales que agrupan varios proyectos de inversión en el territorio de un Estado miembro dado, plataformas regionales o de varios países, que agrupan socios de varios Estados miembros o terceros países interesados en proyectos en una zona geográfica determinada, o plataformas temáticas que agrupan proyectos de inversión en un determinado sector.

Una plataforma bien diseñada puede atraer inversiones de inversores institucionales privados tales como fondos de pensiones, y, de esta forma, aumentar el impacto de los fondos públicos.

Una serie de plataformas multilaterales, tales como el Fondo Marguerite para infraestructuras²¹, el Fondo Europeo de Eficiencia Energética (F)²² y el Fondo Europeo para Europa Sudoriental (FEES)²³, ya se están utilizando y podrían seguir desarrollándose. Cada uno de estos fondos cuenta con una serie de inversores principales, incluidos el BEI y BNF tales como la CDC, el KfW, la CDP, el ICO y el PKO Bank Polski SA. Estos están complementados, en diversa medida, por coinversores privados, tanto al nivel del fondo como a nivel de los proyectos individuales apoyados por la plataforma. De esta forma, las plataformas agrupan fondos aportados por una serie de promotores con el fin de invertir en

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.f.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

una cartera diversificada de proyectos en las áreas de interés del fondo. Aunque los ejemplos mencionados tienen personalidad jurídica, las plataformas de inversión también pueden adoptar la forma de acuerdos contractuales de cofinanciación y de reparto de riesgos entre los participantes.

Disponiendo de instituciones públicas que actúan como inversores que dan estabilidad y de gestores independientes, las plataformas de inversión pueden ejercer una atracción significativa sobre inversores institucionales y, posiblemente, sobre fondos soberanos. En caso necesario, puede fomentarse el crédito a través del FEIE para facilitar la entrada de coinversores privados atenuando los riesgos de la cartera o de proyectos específicos.

Puede ofrecerse asistencia técnica para la creación de plataformas de inversión a través del CEAI. Conforme a las prácticas actuales, se alienta a los BNF y al BEI a maximizar las sinergias con los objetivos de la UE colaborando con los servicios de la Comisión al inicio del proceso.

3.3. Clasificación estadística de las plataformas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

La clasificación de las plataformas de inversión en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) depende, en primer lugar, de la clasificación estadística de dichas plataformas por Eurostat. El tratamiento estadístico, dentro o fuera del balance de las administraciones públicas, se rige por las mismas normas que Eurostat aplica a los BNF (SEC-2010 y documentos auxiliares citados en el apartado 2.4 anterior). A tal fin, las plataformas de inversión dotadas de personalidad jurídica podrían ser tratadas como entidades con fines especiales.

De forma general, las entidades con fines especiales se clasifican dentro de las administraciones públicas cuando han sido creadas por el Estado y están al servicio de un organismo público. En el caso de una plataforma de inversión con múltiples socios o promotores, el estatuto de la plataforma depende de la entidad o entidades que la controlan de conformidad con las normas de la contabilidad nacional.

En caso de que el BNF se clasifique dentro del sector de las administraciones públicas o sus operaciones se reclasifiquen a través del sector público, la principal cuestión planteada sería conocer la entidad que ha creado y controla a la entidad con fines especiales.

Por lo tanto, en los casos en que los inversores de la plataforma de inversión sean principalmente entidades financieras no cautivas e inversores privados, y en los que ninguna administración pública ejerza un control sobre la entidad con fines especiales por otros medios, lo más probable es que esta entidad se clasifique fuera de la contabilidad de las administraciones públicas. Del mismo modo, en los casos en que una administración pública (directamente o a través de una entidad financiera cautiva que la misma controla) sea un inversor minoritario y no controle a la entidad con fines especiales por otros medios, esta entidad no se incluirá en el balance de esta administración pública (ni de ninguna otra).

Por último, en el supuesto de que la entidad con fines especiales esté controlada conjuntamente por un grupo de BNF no clasificados en las administraciones públicas y no siga instrucciones de una administración pública (y no por una única administración pública) o por entidades privadas y/o el BEI, y de que la entidad con fines especiales invierta en diversos países atendiendo a criterios temáticos, lo más probable es que no se clasifique

dentro de las administraciones públicas.

En el momento de la adopción del Reglamento del FEIE, la Comisión publicó la siguiente declaración sobre su evaluación de las contribuciones excepcionales en el contexto de la iniciativa FEIE a efectos de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁴:

«Sin perjuicio de las prerrogativas del Consejo en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), 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 actúen en nombre de un Estado miembro, al FEIE o a plataformas de inversión temáticas o plurinacionales creadas para la ejecución del Plan de Inversiones, deben considerarse, en principio, como acciones puntuales, en el sentido del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1466/97^[1] del Consejo y del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo^[2].»

Así pues, las contribuciones de los Estados miembros a las plataformas de inversión multilaterales deben considerarse, en general, como medidas puntuales, en el sentido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en consonancia con los principios aplicables a la clasificación de elementos excepcionales. La presente interpretación se formula sin perjuicio de las disposiciones relativas a la supervisión presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto se añade a las ventajas operativas de las plataformas de inversión, tales como la mejora de la diversificación de la cartera y las economías de escala.

3.4. Normativa sobre ayudas estatales

Más allá de los principios generales aplicables a la creación de BNF que se derivan de la práctica decisoria establecida en el apartado 2.3 anterior, a fin de garantizar la realización de su función de control de las ayudas estatales, la Comisión se ha comprometido a instaurar un procedimiento acelerado que le permita evaluar la compatibilidad con la normativa sobre ayudas estatales de una cofinanciación nacional en favor de proyectos financiados por el FEIE en el plazo de seis semanas a partir de la recepción de la notificación completa enviada por el Estado miembro considerado.

3.5. Creación de sinergias entre el BEI, los BNF y los instrumentos de la UE

La Comisión ejecuta una proporción creciente de los fondos presupuestarios de la UE a través de instrumentos financieros, que complementan el apoyo más tradicional a través de subvenciones, con el fin de maximizar el impacto de los fondos públicos en la economía real.

Entre los ejemplos de instrumentos financieros, que combinan los fondos presupuestarios de la UE con los préstamos de los bancos de fomento, cabe citar: los programas de apoyo a las PYME tales como COSME y Mecanismo InnovFin (Horizonte 2020), y los instrumentos

²⁴ Véase el considerando 10 del Reglamento del FEIE.

^[1] Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

^[2] Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

financieros en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», Erasmus + y otros. Estos instrumentos cumplen tradicionalmente sus objetivos de apalancamiento para los fondos públicos invertidos en ellos. Los BNF podrían desempeñar en el futuro un papel más importante en su desarrollo.

Dentro del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020, las entidades de fomento pueden complementar a las administraciones nacionales y regionales en la asignación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), particularmente en forma de instrumentos financieros, tales como instrumentos de reparto de riesgos, garantías (parciales) de préstamos, financiación mediante participaciones de capital y financiación llamada «mezzanine». La utilización de los Fondos EIE para proporcionar crédito o capital riesgo, en lugar de subvenciones, presenta dos ventajas principales: en primer lugar, puede generar un efecto multiplicador, es decir, que cada euro de los Fondos EIE puede generar varios euros en préstamos o financiación de capital y, en segundo lugar, el requisito de viabilidad financiera garantiza una utilización eficiente de los recursos escasos. La Comisión ha elaborado una serie de instrumentos financieros predefinidos y «listos para su uso», a fin de favorecer una utilización más armonizada de los Fondos EIE. Se anima a las autoridades de gestión a servirse de esos instrumentos en los programas operativos, basándose en un papel creciente de los BNF.

Por otro lado, la Comisión está trabajando en la elaboración de soluciones técnicas concretas para combinar la financiación del FEIE con los Fondos EIE. En primer lugar, el FEIE podría prestar apoyo a los instrumentos financieros creados a nivel nacional o regional, en su caso, junto con el apoyo de los Fondos EIE. En segundo lugar, estos Fondos podrían apoyar directamente el desarrollo y la ejecución de los proyectos (de conformidad con las normas del programa de los Fondos EIE de que se trate y los criterios de admisibilidad aplicables)²⁵. Alternativamente, los programas de los Fondos EIE podrían contribuir a una plataforma de inversión —con recursos que se gestionarían conjuntamente pero deberían cubrir sectores distintos a fin de cumplir las disposiciones jurídicas del FEIE o el Reglamento nº 1303/2013. En tal caso, se espera que el BEI y el FEIE, con el apoyo del FEIE, contribuyan a la plataforma de inversión, mientras que la contribución del programa de los fondos EIE se canalizaría a través de un instrumento financiero.

Por último, el Reglamento Financiero de la UE²⁶ ha establecido la base jurídica para que los BNF asuman (como el BEI y el FEI) la función de entidad encargada de la ejecución de los instrumentos financieros de la UE gestionados de forma centralizada. Sin embargo, esta actividad puede realizarse únicamente en la medida en que se ponga a disposición del BNF un marco reglamentario nacional que permita la internacionalización y la realización de operaciones transfronterizas. A fin de que mantengan su atención en abordar las deficiencias del mercado, se anima a los BNF a operar en consorcios y participar en operaciones de cofinanciación internacionales. Por tanto, existe todavía margen para que los BNF amplíen su papel en la aplicación de los programas de la UE gestionados de forma centralizada y de los Fondos EIE.

²⁵ Ejemplos similares podría preverse para el apartado PYME del FEIE que apoya las carteras de financiación de las PYME.

²⁶ Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

4. Conclusión

Un esfuerzo concertado basado en la complementariedad del BEI, los BNF y los inversores privados permitiría alcanzar el objetivo del Plan de Inversiones de movilizar al menos 315 000 millones EUR de inversión pública y privada adicional en la economía real en los tres próximos años. En los apartados anteriores se han expuesto argumentos en favor de una importante participación, en todos los Estados miembros, de los BNF en el Plan de Inversiones. Los Estados miembros que aún no cuentan con un banco nacional de fomento, podrán considerar la posibilidad de crearlo sobre la base de los principios expuestos anteriormente. Además, las plataformas de inversión pueden desempeñar un papel clave en la puesta en común de los recursos del BEI, de los BNF y de los inversores privados. Los BNF podrán seguir reforzando sus capacidades sobre la base de esas mejores prácticas, lo que aumentará su capacidad de cooperar. Un grupo de trabajo conjunto, dirigido por el BEI y en el que participa la Comisión, ya ha hecho propuestas valiosas sobre las plataformas de inversión conjuntas, el intercambio de conocimientos y la actividad de asesoramiento. Con el tiempo, esta profundización de la cooperación podría evolucionar para convertirse en un sistema integrado de bancos públicos de inversión, que podría proporcionar productos de eficiencia comprobada y aplicar las mejores prácticas de los Estados miembros. La evaluación del FEIE en 2017/18 ofrecerá la oportunidad de examinar el desarrollo de la cooperación entre el BEI y los BNF, y entre los propios BNF.

Calendario indicativo

4 de julio de 2015: entrada en vigor del Reglamento del FEIE;

1 de octubre de 2015 a más tardar: extensión a los BNF de las primeras garantías del FEIE;

1 de octubre de 2015: creación de las primeras plataformas de inversión;

30 de junio de 2018: finalización del programa de inversión del FEIE;

A partir de junio de 2018: evaluación del FEIE, que tratará particularmente de la función de los BNF y de la cooperación entre ellos.