

Tomando el pulso a NextGenerationEU

Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol-EY Insights

AUTORES

Luis Socías,

Jefe de la oficina de proyectos europeos CEOE

Ignacio Niño,

Senior Advisor de EY

Juan Pablo Riesgo,

Socio Responsable de EY Insights

EsadeEcPol Brief #19

Diciembre de 2021

Resumen ejecutivo

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español ha echado a andar y es buen momento para tomar el pulso a su despliegue :

- El Reino de España ha presentado ya ante la Comisión Europea la solicitud del primer tramo de transferencias no reembolsables, a cuenta de las **reformas e inversiones** ejecutadas desde el inicio de la pandemia hasta junio de 2021. En este contexto, **se atisban desafíos en la ejecución de las reformas correspondientes al segundo tramo**, esencialmente la laboral y la primera parte de la de pensiones, dada la orientación y ambición de las mismas y su respaldo en el marco del diálogo social y parlamentario. Desafíos a los que le seguirán muchos otros hasta cumplir las 102 reformas comprometidas con Bruselas hasta 2026.
- **Se acelera el ritmo de publicación de convocatorias de subvenciones y licitaciones** en el segundo semestre de 2021 con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), **tras un lento despliegue** en la primera parte del año, limitando la ejecución en términos de gasto final hasta agosto de 104 millones de euros, un 0,46% del total presupuestado. Los datos de ejecución presupuestaria, unidos a los de Formación Bruta de Capital Fijo evidencian que, **hasta la fecha, el Plan aún no está funcionando en todo su potencial como una política eficaz de estímulo a la recuperación.**

Pulse NextGenerationEU de EY Insights consiste en un amplio cuestionario dirigido a 100 expertos en la materia, entre reputados economistas de los principales servicios de estudios del país, gestores públicos implicados en el despliegue y desarrollo del Plan, y directivos corporativos llamados a presentar proyectos de inversión financiados con cargo al MRR. **Estas son las principales conclusiones generales.**

→ Buena valoración general:

- Los fondos **NextGenerationEU** y su concreción en España en forma del **PRTR, son valorados muy positivamente** por los entrevistados (el 63% tiene una opinión “muy buena” sobre el PRTR).
- A su vez, los nuevos fondos han generado mucho interés. Se ha pasado de un 60% de empresas que declaran haber participado en los tradicionales fondos europeos de inversión y cohesión a más de un **80% que declara que ha optado o piensa optar a los fondos procedentes del MRR. Una mayoría de empresas consultadas (46%) ha tenido ocasión de participar en algún diálogo o negociación con la Administración en la definición de prioridades o actuaciones financiables con cargo a los fondos.**

→ Fortalezas:

- Todos los colectivos consultados identifican la **larga experiencia de la Administración española en la gestión de fondos europeos como una de las principales fortalezas** de la Administración para la gestión de estos fondos.

→ Debilidades:

- **El sistema de gestión** diseñado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia **facilita poco o nada que los fondos sean accesibles.**
- Pese al amplio nivel de conocimiento general del plan, los gestores públicos y directivos empresariales llamados a ejecutar las inversiones, declaran en un **elevado porcentaje (21%), un grado de conocimiento insuficiente.**
- La **ausencia de un organismo independiente del Ejecutivo** que agilice procesos y aporte independencia; la **falta de personal especializado; los trámites administrativos** necesarios para la publicación de licitaciones de contratos y convocatorias de subvenciones y la **falta de consensos en torno a la ejecución del Plan son las principales debilidades** en la gestión de estos fondos.

Resumen ejecutivo

→ Propuestas:

- 01/ Reforzar los consensos políticos, sociales y territoriales en torno a la definición, ejecución y seguimiento del Plan.
- 02/ Ampliar la ambición de las Reformas comprometidas en el Plan de Recuperación.
- 03/ Reforzar los mecanismos de diálogo y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de Administración.
- 04/ Desplegar al completo las posibilidades de flexibilización y agilización previstas en el Real Decreto-ley 36/2020.
- 05/ Fomentar la automatización y la robotización como mecanismos de agilización de los procesos y trámites administrativos.
- 06/ Agilizar la puesta en marcha de proyectos tractores en el marco de los PERTE, incluyendo la aprobación de los marcos de ayudas de Estado asociados a ello, así como impulsar la participación de empresas españolas en los Programas de Interés Común Europeos (IPCEI).
- 07/ Habilitar de forma expresa la posibilidad de mecanismos de Asistencia Técnica para facilitar la recepción y gestión a empresas e Instituciones.
- 08/ Reforzar los mecanismos de difusión de la información y de comunicación de resultados.
- 09/ Trabajar por un equilibrio entre grandes proyectos tractores, con impacto transformador y liderados por grandes empresas, y convocatorias de ayudas dirigidas específicamente a PYMES y autónomos.
- 10/ Incorporar al sector financiero como agente clave para asegurar la agilidad en la ejecución y la capilaridad de los fondos, especialmente a pymes y autónomos.

Tenemos en nuestras manos no solo impulsar la transformación de nuestro país a través de una efectiva ejecución de las reformas e inversiones del PRTR, sino contribuir con ello al avance de la integración europea. Nuestro plan de País es determinante en la definición de la Europa que vivirán las próximas generaciones. Por ello, es preciso el concurso de todos. Nos jugamos mucho y **hay tiempo de corregir las debilidades que ya se han identificado, así como de potenciar las fortalezas para que NextGenerationEU sea, como se pretende, un impulso para Europa.**

Introducción

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español ha echado a andar y es buen momento para tomar el pulso a su despliegue y hacer los ajustes pertinentes para impulsarlo. Hace ya más de un año, octubre de 2020, que España presentó su primer borrador del plan (llamado “España Puede”) así como unos presupuestos, los de 2021, con el propósito de comenzar a implementarlos desde el 1 de enero; aunque no fue hasta el 30 de mayo cuando España lo remitió a la Comisión Europea para ser aprobado el 13 de julio por el ECOFIN.

En cualquier caso, y sea cual sea el momento que consideremos más adecuado para fijar el comienzo de la ejecución del Plan, ya ha transcurrido más de medio año en la gestión del mismo y estamos a punto de consumir la primera anualidad, 2021. Disponemos, por tanto, de un cierto horizonte desde el que poder tratar de hacer una valoración de la evolución en la ejecución del Plan y de sacar algunas conclusiones al respecto.

En los meses ya transcurridos desde la aprobación del Plan por las Instituciones Comunitarias, España ha comenzado el **despliegue** de las 102 reformas y 110 inversiones comprometidas para la liberación de los fondos. **Desde la perspectiva de las Inversiones previstas, en la segunda mitad de 2021 ya estamos viendo una cierta aceleración del ritmo de publicación de convocatorias de subvenciones y licitaciones** de contratos con cargo al PRTR. Por lo que se refiere a las Reformas, **medidas de política económica implementadas desde el inicio de la pandemia son presentadas ante las Instituciones Comunitarias como contrapartida para la liberación del primer tramo** de las ayudas y, en paralelo, se atisban, también, **importantes desafíos** en la aprobación de hitos contemplados en ese segundo tramo, entre otros, y muy especialmente, **la reforma laboral y la de pensiones**.

Todo lo referente a la ejecución del PRTR, su Reformas e Inversiones está ocupando un gran espacio en los medios de comunicación, en el debate público y en la dialéctica de los partidos políticos. En el momento actual, comprobamos una cierta preocupación por el **lento despliegue de las inversiones**, con una ejecución de 104 millones de euros

de gasto finalista a finales del pasado mes de agosto de los 24.205 consignados en el Presupuesto para 2021, según la AIReF, un 0,46% de los fondos consignados.

En este contexto y desde la convicción de la trascendencia que para España tiene un óptimo aprovechamiento de estos recursos, creemos que lo necesario es una reflexión serena y desde el conocimiento de la extraordinaria oportunidad que tenemos por delante. Consideramos este ejercicio indispensable. Como nos indica la máxima platónica, “una buena decisión se apoya en el conocimiento” y esto es aún más necesario ante grandes desafíos. Estamos ante uno de ellos. Los Fondos Next Generation EU, y muy especialmente el MRR, son una palanca de cambio para transformar Europa que España no puede desaprovechar.

De esta creencia en el valor del análisis como mejor herramienta para afrontar grandes retos surgió la idea de lanzar un nuevo instrumento, ***Pulse NextGenerationEU***, de EY Insights, cuyo fin esencial es poder tomar la temperatura, tomar el pulso, a la ejecución de Next Generation EU, con un foco muy especial sobre el PRTR. Este ejercicio se ha concretado en una investigación realizada sobre la base de las **opiniones formuladas por 100 expertos en economía, directivos de empresas y gestores públicos**, todos ellos seleccionados por su experiencia y conocimiento en la materia, que nos han ayudado a identificar y analizar las claves que contribuyan a implementar de manera óptima estos fondos europeos y, más aún, a dar pautas para poder alcanzar los objetivos de recuperación y transformación que nos hemos marcado como país.

Sobre la base de los resultados en bruto del ***Pulse NextGenerationEU***, hemos querido ir un paso más y convertir esos resultados estadísticos en conclusiones valorativas y propuestas de actuación y de mejora para los próximos años de ejecución del PRTR. Esto es, en definitiva, lo que pretende y lo que contiene en este paper elaborado en el marco del Observatorio de Fondos Next Generation EU lanzado por EsadeEcPol y EY Insights hace unos meses, precisamente con ese objetivo de generar debate y análisis en la sociedad española alrededor de una iniciativa con tanto potencial para transformar Europa.

Análisis de los resultados del *Pulse NextGenerationEU*

Respuestas comunes

Los fondos **NextGenerationEU** y su concreción en España en forma del **PRTR**, **son valorados muy positivamente** por los entrevistados (63% tiene una opinión “muy buena” sobre el PRTR), si bien es cierto que se valora mejor el marco europeo que el Plan concreto elaborado por el Gobierno de España.

Una **amplia mayoría de los encuestados (en torno al 60%) considera que el Plan contribuye positivamente a la recuperación económica y aborda los principales retos** de transformación de la economía española.

El *Pulse NextGenerationEU* constata que uno de los principales retos en la efectiva implementación del Plan está siendo **pasar de las musas al teatro**. Si bien es cierto que en términos generales el Plan es ampliamente conocido, aquellos llamados a ejecutarlo muestran importantes dificultades para hacerlo. Además, una de las principales barreras para hacerlo es precisamente **la falta de información en torno a su ejecución**.

El PRTR es **ampliamente conocido por la sociedad en general**, pese a sus escasos cinco meses de vida. Existe un conocimiento generalizado del Plan, de sus objetivos y de sus componentes. De hecho, más del 50% de los encuestados declara un conocimiento notable o sobresaliente. Sin embargo, es llamativo que **los gestores públicos y directivos empresariales llamados a ejecutar las inversiones, tanto desde el ámbito público como privado, declaran en un elevado porcentaje un conocimiento insuficiente**. Así, el 21% de los gestores públicos y el 20% de los directivos empresariales declaran que su conocimiento sobre el Plan no es suficiente.

Por otra parte, una significativa mayoría de encuestados, especialmente de empresas, considera que **el sistema de gestión diseñado en el PRTR facilita poco o nada que los fondos sean accesibles** (el 63% cree que el sistema facilita poco o nada que los fondos sean accesibles).

Falta de conocimiento, por un lado, y dificultad de gestión, por el otro, que están limitando la ejecución de las inversiones. Si bien es cierto que el lanzamiento de un nuevo periodo de programación de fondos es siempre una tarea compleja y sus fondos asociados tardan muchos meses en ser ejecutados de manera efectiva, **se comienza a evidenciar un retraso en la ejecución de gasto final del MRR en España, tanto en términos presupuestarios como de contabilidad nacional**.

Así, de acuerdo con la AIREF, el Estado ejecutó hasta finales de agosto 4.902 millones de euros, en torno al **20% del gasto presupuestado como créditos definitivos**. Sin embargo, la práctica totalidad de ese gasto fueron transferencias de fondos a organismos de la Administración Central y a las Comunidades Autónomas para que lleven a cabo su ejecución directamente o, a su vez, lo transfieran a otras administraciones. Así, hasta entonces **solamente se habían ejecutado gastos del PRTR por importe de 104 millones de euros de manera finalista, esto es un 0,46% de los 24.204 finalmente contemplados en los PGE 2021**.

Esta limitada ejecución de las inversiones del Plan está teniendo impacto en la evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo. Así, la inversión de las AAPP en lo que va de año 2021 crece un limitado 5%, tras haber crecido

un 23,1% en 2020, y **la Formación Bruta de Capital Fijo de la economía general ha disminuido un 0,8% respecto a finales de 2020 y un 6,5% respecto a finales de 2019**, mientras que en Italia ha crecido un 6,8% y un 5,1% y en Francia un 2,9% y 1,4% respectivamente.

Confiamos en que la ejecución del Plan sirva en el medio y largo plazo para impulsar la transformación y la resiliencia

de la economía española, como reza su título. Sin embargo, los datos de ejecución presupuestaria y formación bruta de capital fijo evidencian que hasta la fecha no sólo **no ha servido como política eficaz de estímulo a la recuperación, sino que, incluso, podría estar retrasando inversiones a la espera de su efectivo despliegue.**

Expertos economistas

Un tercio de los expertos consultados considera una **debilidad del Plan la ausencia de un organismo independiente del Ejecutivo que agilice procesos y aporte independencia.**

Los economistas consultados confían mayoritariamente en la larga experiencia de la Administración española en la gestión de fondos europeos, pero recelan del modelo tradicional de gestión de fondos públicos a través de convocatorias de subvenciones y licitaciones de contratos. **Agilizar la tramitación de los fondos eliminando trabas y automatizando procesos, así como mejorar el nivel de información y asesoramiento a empresas**, son las principales claves identificadas por los expertos para favorecer una gestión y disposición más ágil de los fondos.

Por otra parte, los **acuerdos parlamentarios y sociales, así como un elevado nivel de rendición de cuentas, son considerados por los expertos consultados como elementos necesarios** para que el Plan cumpla sus objetivos de promover la recuperación y la transformación de la economía española. Si bien es cierto que el nivel de respaldo general al Plan constatado por el Pulso es elevado, también lo es que, por incorporar los compromisos de reformas e inversiones que el Reino de España compromete con las Instituciones europeas para los próximos seis años, sería de esperar un respaldo si cabe mayor.

Por esta razón, **habría sido deseable alcanzar amplios acuerdos tanto en el ámbito de las Cortes Generales** - como ha ocurrido en Italia, cuyo Plan fue respaldado por el 85% de su Parlamento -, como en el ámbito del diálogo social, para reforzar las garantías de respaldo y cumplimiento de los hitos de reformas. En ausencia de ello, **España se encuentra con la dificultad de cumplir los hitos de reformas comprometidas con Bruselas ante un parlamento fragmentado, que no ha participado en la definición del Plan, y que enfrenta un final de legislatura vertiginoso que debe aprobar en torno a 60 leyes** en fase aún de elaboración en su mayoría, y arrastra otras 15 todavía pendientes de culminar en cuanto a su tramitación, procedentes en su mayoría de Reales Decretos Ley convalidados con dificultades.

Pese a que una amplia mayoría de los expertos considera que **las reformas contempladas en el PRTR se adecúan tanto a las Recomendaciones del Semestre Europeo como a las necesidades de la economía española**, más de la mitad cree que su ambición es insuficiente. El refuerzo de la sostenibilidad del sistema público de pensiones y el mantenimiento de un marco de relaciones flexible y seguro, son prioridades de los expertos en materia de reformas. En este contexto será especialmente determinante la evaluación que haga la Comisión y el Consejo de las reformas comprometidas para el primer y segundo tramo.

A este respecto, cabe recordar que las recomendaciones de reformas realizadas a España en el marco del Semestre Europeo – aquellas que según el reglamento del MRR estaban llamadas a inspirar las contenidas en el PRTR – priorizaban reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones; aprobar reformas en el ámbito laboral para el impulso de la contratación indefinida y la simplificación del sistema de incentivos a la contratación; corregir la fragmentación en las ayudas nacionales al desempleo; luchar contra el abandono escolar prematuro y las disparidades educativas autonómicas; aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aplicar la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, entre otras. Unas reformas que contribuirían a acercar el nivel de desempleo estructural de España a la media europea, y que, por ello, según BBVA Research, **su impacto podría llegar a multiplicar por cinco el derivado estrictamente de las inversiones promovidas por NextGenerationEU.**

La limitada ambición de las reformas comprometidas y la orientación que se les ha dado, más allá de limitar el potencial de crecimiento de la economía, podría poner en riesgo la liberación de fondos por parte de las Instituciones Comunitarias. De acuerdo con los expertos consultados, siete de cada diez afirman que hay un **riesgo medio o alto de bloqueo de fondos.**

Respecto de las reformas ya presentadas para la liberación del primer pago, el Ejecutivo entiende que todas están cumplidas, dado que esencialmente se incluyeron aquellas que, o habían sido aprobadas o lo serían en breve. Por tanto, solo se estaría **pendiente de conocer cuál será el criterio de Bruselas en relación con aquellas**, como la que regula los interinos de la Administración que, estando en vigor por haberse aprobado como Real Decreto Ley, **se encuentran en tramitación parlamentaria.** Durante el primer semestre de 2022, una vez aprobadas la reforma laboral y de pensiones, entre otras, así como los correspondientes objetivos de inversión, se prevé que el Gobierno solicite los fondos correspondientes

al tramo más cuantioso, de más de 13.000 millones de euros, cuya evaluación supondrá una auténtica prueba del nivel de exigencia que Bruselas quiere marcar.

No es descartable, de acuerdo con los textos conocidos hasta la fecha, **que las primeras reformas en desarrollo del MRR, lejos de avanzar en la mejora de la sostenibilidad del sistema público de pensiones, y en la flexiseguridad del mercado laboral**, tal y como contemplaban las recomendaciones del semestre europeo, **supongan un paso atrás.** De cómo queden finalmente definidas y del nivel de respaldo parlamentario y social dependerá esa crucial evaluación, que marcará previsiblemente un precedente para evaluaciones posteriores de hitos comprometidos, tanto por España como por el resto de los países.

Por lo que respecta a **las fortalezas**, cabe destacar que siete de cada diez expertos consultados identifican la larga **experiencia** de la Administración española en la gestión de fondos europeos como una de sus principales fortalezas para la gestión de estos fondos. Uno de cada tres considera una fortaleza la creación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (**PERTE**).

Para favorecer una gestión y disposición más ágil de los fondos, hasta un 75% de los expertos encuestados señala que habría que **avanzar en la simplificación y agilización de trámites administrativos.** En esta línea, también se incide en la necesidad de **incrementar y mejorar la información respecto a los fondos (55%),** articular mecanismos de **apoyo y asesoría** para facilitar a las empresas el acceso a los fondos (44%) y avanzar en la **robotización y automatización de procesos** administrativos (33%). Uno de cada dos expertos consultados propone **reforzar la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas,** alcanzar un **acuerdo con el conjunto de fuerzas políticas y administraciones públicas implicadas o asegurar un seguimiento eficaz** y control de la utilización de los fondos.

Gestores públicos

Las respuestas que los gestores públicos aportan al Pulse son de un enorme valor, dado el alto grado de conocimiento que las personas consultadas atesoran en el ámbito de la gestión de los Fondos Europeos. Muchos de ellos, de hecho, no solo han gestionado estos fondos en el pasado (más del 62%) sino que, incluso en el momento actual y a pesar de ser un instrumento nuevo, **buena parte de ellos tiene responsabilidades directas en la gestión del PRTR (más del 70%)**. Por tanto, el primer mensaje en este sentido es el de saber escuchar con mucha atención la cualificada opinión de los consultados en este bloque.

Este hecho, que les aporta, sin duda, un profundo conocimiento del tema, les hace, a su vez, **ser más incisivos que el resto de grupos consultados en algunas de las preguntas formuladas**. Un buen ejemplo de ello es su percepción sobre su “grado de conocimiento del PRTR”, cuya valoración medida alcanza el 7,22, nota que podríamos considerar baja para funcionarios con esas responsabilidades. La conclusión, a nuestro juicio, es que se trata **de funcionarios con altas responsabilidades y mucho conocimiento en la materia y que, por ello, exigen un nivel de información y de detalle muy profundo. Quizá por ello puntúan con un escaso 5,22 el nivel de información disponible sobre estos fondos, considerando más de un 32% de los gestores públicos encuestados un nivel de información insuficiente**. Este nivel de exigencia revela una inquietud a la hora de poder realizar una óptima gestión de estos fondos.

En cuanto a la pregunta sobre los medios por los cuales este grupo ha recibido el conocimiento sobre estos fondos, de nuevo nos encontramos con unas respuestas que parecen coherentes con el papel que juegan en la gestión de los mismos, ya que **la respuesta mayoritaria cita a la Administración General del Estado como principal fuente de información**, lo que nos revela unas fuentes de información de carácter técnico, forjadas en relaciones de trabajo y documentación técnica y oficial.

Los gestores públicos consultados **consideran de forma muy positiva la potencial contribución de la iniciativa NGEU a la recuperación y transformación de la economía europea, con casi un 90% de respuestas** que valoran la iniciativa como Muy Buena (57%) o Buena (32%). También la valoración es positiva, aunque **más moderada cuando la pregunta se les hace acerca de la concreción del NGEU en España, esto es sobre el PRTR**, con un **60%** de respuestas como Muy Buena (30%) o Buena (30%), pero un 24% que lo valoran como Neutra y un 13% como Mala.

Esa misma valoración positiva se refleja ante la pregunta “¿Cree que el PRTR aborda los retos principales necesarios para la recuperación y transformación de la economía española?”, dado que encontramos un 67% de respuestas entre Mucho (24%) y Bastante (43%). En todo caso, **un 32% de los encuestados son críticos y consideran que el PRTR se adecúa poco a los retos económicos de España**.

Se observa un alineamiento bastante claro entre la estructura y prioridades fijadas por el Gobierno en el Plan y las opiniones de las personas consultadas. Vemos en primer lugar la **alta valoración de la vinculación del Plan con la Transformación Digital** (valoración de 7,11); Los **controles** en la gestión de fondos por parte de la Unión Europea (6,78), en tercer lugar, la definición de las Políticas Palanca y Componentes que se estructura el Plan (6,73); y en cuarto lugar, la vinculación con la transición energética (6,30). Es, por tanto, un aprobado alto el que aporta este exigente grupo a la definición hecha por el equipo redactor del Plan.

Entremos ahora en dos elementos clave para los cuales la opinión de este grupo cualificado de especialistas públicos nos puede dar importantes pistas: por un lado, su valoración de las principales fortalezas y debilidades de España en la gestión de estos fondos; y, en segundo

lugar, las propuestas que formulan para una más ágil y eficaz gestión de los fondos.

Por lo que respecta a las **debilidades**, **los propios funcionarios señalan los trámites administrativos ligados a las convocatorias y contratos (45% de las respuestas múltiples)**, como la principal debilidad de cara a la gestión. No debemos olvidar que el Gobierno publicó el RD-ley 36/2020 con el fin de dar respuesta a este reto. También aparece como un elemento muy destacado, en segundo lugar, la **falta de personal especializado (32%)**, algo lógico ya que la Administración debe gestionar un paquete financiero muy ambicioso que se suma a sus tareas habituales, lo que hace lógica esta inquietud. Destaca, a su vez, un elemento que se ha repetido en otros grupos y que es relevante, la **falta de consensos en torno al diseño y ejecución del Plan (32%)**, lo que nos muestra la **ambición por parte de los empleados públicos de un mayor acuerdo político y social, que aportaría estabilidad presente y futura ante el reto que se les pone por delante**.

Por lo que respecta a las **fortalezas**, los principales activos que la Administración tiene para lograr una adecuada gestión de estos fondos, la respuesta mayoritaria, a mucha distancia del resto, es la de la **larga experiencia de la Administración española en la gestión de fondos (57% de las respuestas múltiples)**. Esto es coherente con el propio perfil de estos funcionarios, conocedores de la materia, de su complejidad y sabedores de la necesidad de tener un buen conocimiento de estos instrumentos financieros para lograr la buena gestión de los mismos.

A mucha distancia de esta respuesta encontramos otras muy significativas, como la **creación de los PERTE (24%)**; o el **uso de convocatorias de subvenciones y licitaciones como forma de canalizar los fondos (22%)**, **aspecto** este que, en cuanto a sus trámites, había sido citado, como hemos visto, como una de las principales debilidades del PRTR. No debe considerarse esto una incoherencia: los funcionarios pueden ver farragoso el mecanismo (que ellos son los primeros que sufren) pero, en paralelo, lo valoran como garantista y necesario a la

hora de asegurar un buen control y rigor en la gestión de los mismos.

Queda para el final del análisis de este bloque la parte de respuestas más necesarias para alimentar las propuestas de mejora, tanto para favorecer una gestión ágil de los fondos como para, también, asegurar que los fondos respondan a su objetivo de recuperación y transformación de la economía española.

En cuanto a mejoras relacionadas con la gestión, no nos resulta sorprendente ver que, de acuerdo con las debilidades señaladas, **la gran mayoría de respuestas múltiples recibidas señalan la necesidad de simplificación y agilización de trámites administrativos (70% de respuestas múltiples)**. Cabe destacar también que en segundo lugar aparezca la **necesidad de apoyo a través de mecanismos de asesoría a las empresas (40%)**, pues muestra como este grupo de expertos anticipa las dificultades que las empresas puedan tener para acceder a estos fondos. En tercer lugar, se nos muestra la necesidad de **mejorar la información sobre los fondos (38%)**. Por último y en cuanto lugar, algo que luego recogeremos en el apartado final de propuestas, pues nos parece de sumo interés, como es la sugerencia de **avanzar en la robotización y automatización de los procesos administrativos (32%)**, algo que, sin duda, sería clave para limitar la gran debilidad detectada de los procelosos trámites administrativos.

Por último, en cuanto a las propuestas para lograr que los fondos respondan mejor al objetivo de recuperación, encontramos, como respuesta mayoritaria, de nuevo, la necesidad de **alcanzar un acuerdo con el conjunto de fuerzas políticas y administraciones públicas (51% de las respuestas múltiples)**, lo que refuerza la exigencia de estabilidad que buscan los especialistas de la Administración. Llama la atención que, a diferencia de otros grupos de expertos consultados, en este caso es **muy baja la valoración de la necesidad de disponer de un organismo independiente del Gobierno que centralice la asignación de los fondos (solo un 8% de las respuestas múltiples)**.

En definitiva, las respuestas recibidas de este grupo de expertos son consideradas como muy relevantes, dado su alto grado de conocimiento de la materia, y nos dan pistas muy interesantes, tanto para el análisis como, más aún, para la formulación de propuestas. Volveremos sobre ello en ese apartado, el de las propuestas de actuación, que estará muy alimentado por las opciones de los gestores públicos.

Gestores corporativos

La efectiva inversión de los 70.000 millones de euros de las transferencias no reembolsables que recibirá España procedentes del MRR depende, no sólo de una adecuada gestión y tramitación por parte de las administraciones públicas, sino de que el tejido productivo las pueda absorber y acompañar con recursos privados adicionales. Por ello, el concurso de las empresas en el diseño del Plan y en su ejecución es extraordinariamente necesario. Y por ello el *Pulse NextGenerationEU* ha querido contar también con la opinión de quienes día a día tratan de hacer esas inversiones una realidad desde el sector privado.

Las compañías identifican la falta **de información, conocimiento y experiencia en la gestión de Fondos Europeos como los principales problemas u obstáculos que enfrentan para acceder a ellos**, muy por encima de la exigencia de requisitos o de cofinanciación. Por esta razón, los gestores de empresas **proponen mayoritariamente incrementar y mejorar la información respecto a los fondos, avanzar en la simplificación y agilización de trámites administrativos y articular mecanismos de apoyo y asesoría para facilitar a las empresas el acceso a los fondos**, así como para favorecer una gestión y disposición más ágil de éstos.

Todo ello es especialmente relevante en un país en el que el 97% del tejido empresarial lo constituyen pymes y autónomos, que son quienes experimentan mayores problemas y necesidades a la hora de acceder a fondos públicos.

La ambición de la iniciativa, las expectativas y el interés generado por **NextGenerationEU permitiría aumentar en 20 puntos el grado de penetración declarada por las empresas de los fondos europeos** en sus proyectos, pasando de en torno a un 60% de empresas que declaran haber participado en los tradicionales fondos europeos de inversión y cohesión a más de un 80% que declara que ha optado o piensa optar a los fondos procedentes del MRR. Esto supone un éxito extraordinario de cara al proceso de integración política y económica, que merece la pena consolidar por parte de todos haciendo realidad las expectativas generadas.

Por lo que respecta al detalle del estado de situación de los proyectos de inversión empresarial con cargo al MRR, **más de una de cada tres compañías consultadas declara que o ya ha presentado o ha identificado una oportunidad y va a presentar proyectos con cargo a NextGenerationEU** (un 15% de las empresas consultadas ha presentado proyectos con cargo a NextGenerationEU y el 23% está ya preparando proyectos a presentar a licitaciones o convocatorias ya publicadas) aunque, casi una de cada dos empresas, **el 46%, está aún a la espera de la convocatoria de ayudas o licitación de contratos más adecuada**.

Por lo que respecta a los objetivos, políticas palanca o ejes principales en las que se centran los proyectos de las empresas consultadas, destacan **digitalización (42%), transición energética (19%) y movilidad (15%)**, lo cual está muy alineado con las prioridades fijadas a nivel comunitario.

Por otra parte, **casi tres de cada cuatro han utilizado o está utilizando la ayuda de asesores en el proceso para acceder a los fondos**, lo que revela la importancia crítica que este asesoramiento tiene para el efectivo despliegue del PRTR.

Quizá uno de los primeros éxitos de NextGenerationEU haya sido el impulso de una nueva forma de comunicación entre la Administración y la empresa, que puede marcar un hito en la mejora de la colaboración público-privada. **La forma de comunicación de la Administración con**

las empresas potencialmente beneficiarias de fondos europeos ha cambiado sustancialmente, entre otros motivos, gracias a las Manifestaciones de Interés, un novedoso mecanismo arbitrado por la Administración para conocer las prioridades y capacidades de inversión por parte del sector privado, de cara a diseñar las actuaciones en desarrollo del Plan. **Una mayoría de empresas consultadas (46%) ha tenido ocasión de participar en algún diálogo o negociación con la Administración en la definición de prioridades o actuaciones financiadas con cargo a los fondos.**

Plan de acción:

Decálogo *Pulse NextGenerationEU*

Si en algo ha resultado útil el ejercicio realizado a través del Pulse Next Generation EU de EY Insights ha sido el hecho de recibir información de mucho valor relativa a la opinión que agentes muy cualificados tienen sobre el proceso de diseño, despliegue e implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

De entre esas opiniones, debe prestarse especial atención a aquellas que se centran en propuestas de mejora, tanto para optimizar la gestión de estos fondos, como para conseguir que los mismos puedan alcanzar en mayor medida esos objetivos de recuperación y transformación que llevan asociados.

Dado el momento actual, finalizando la primera anualidad del PRTR y apoyándonos en estas opiniones, merece la pena tratar de formular posibles vías de mejora.

01/ Reforzar los consensos políticos, sociales y territoriales en torno a la definición, ejecución y seguimiento del Plan.

La ausencia de acuerdos parlamentarios transversales en la definición del Plan, de acuerdo social en relación con la formulación de las reformas más relevantes que se plantean o la escasa implicación de los gobiernos autonómicos y locales en la formulación de Reformas e Inversiones ha sido destacada como una debilidad por los agentes consultados. La corrección de esta debilidad se ha remarcado como un elemento clave para favorecer una mejor gestión de los fondos y para alcanzar un mejor resultado con los mismos. Por todo ello, se considera necesario reforzar los consensos sobre los que se sustenta el PRTR para garantizar su adecuada ejecución y la consecución de los objetivos planteados.

Especial interés requiere el cumplimiento de las 102 reformas – de ellas, en torno a 60 leyes - que en su mayoría se han comprometido en una fase avanzada de la legislatura ante un Parlamento ampliamente fraccionado. La trascendencia de muchas de ellas para el conjunto de la población y su proyección sobre el futuro de nuestro país haría indispensable y aconsejable tratar de blindar las mismas del debate político y generar una agenda de consensos, lo más amplia posible, frente a ellas. No podría haber mejor indicador de éxito en la ejecución del Plan que una consecución de las principales reformas en un contexto de amplios apoyos, políticos, territoriales y sociales, al menos en lo referente a las reformas de componente más estructural y con mayor capacidad de impacto sobre la recuperación económica. El Plan Italiano ha recibido el respaldo de más del 80% de su parlamento. Merece la pena perseguirlo y conseguirlo también en España.

02/ Ampliar la ambición de las Reformas comprometidas en el Plan de Recuperación.

Pese al amplio número y a la extensión de las reformas comprometidas dentro del PRTR, a la vista de la extraordinaria oportunidad que ello supone para nuestro país, existen evidencias de que hay margen de mejora en la ambición de las reformas comprometidas en línea con las Recomendaciones Específicas a España en el marco del Semestre Europeo.

Entre estas están, por ejemplo, corregir la fragmentación en las ayudas nacionales al desempleo; luchar contra el abandono escolar prematuro y las disparidades educativas autonómicas; aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aplicar la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. A su vez, sería preciso asegurar que las reformas comprometidas en ámbitos de singular relevancia, especialmente en materia laboral o de pensiones, se materializaran en coherencia con dichas recomendaciones, impulsando la *flexiseguridad* y sostenibilidad del sistema, respectivamente, y no en sentido contrario, lo cual no es descartable a día de hoy.

03/ Reforzar los mecanismos de diálogo y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de administración.

La primera anualidad del PRTR está demostrando la singular relevancia que van a tener las administraciones autonómicas y las locales en la gestión y operativización del PRTR. A finales del mes de septiembre, las Comunidades Autónomas ya habían recibido más de 7.500 millones de euros, en su mayoría a través de las Conferencias Territoriales. Recursos en que en su mayoría no han sido transferidos al tejido productivo por falta de coordinación y planificación previa. Para 2022, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado prevé transferencias por importe de 8.712 millones de euros a las Comunidades Autónomas y de más de 2.000 a las Entidades Locales.

Sin embargo, estas no han participado, en la mayor parte de los casos, en el diseño de las medidas y, en muchos casos, se limitan a su ejecución bajo el corsé de unas Bases Reguladoras que les vienen impuestas. Esto puede ser bueno desde un punto de vista de homogeneidad, pero les resta capacidad de actuación. Ante ello, se observa un campo de mejora, ya que ni los mecanismos de Gobernanza previstos en el Real Decreto-ley 36/2020, ni las distintas Conferencias Sectoriales parecen mecanismos suficientes para implicar de una forma adecuada en la ejecución de este PRTR a unas administraciones territoriales de las que depende el cumplimiento de buena parte de los objetivos de inversión comprometidos por España.

04/ Desplegar al completo las posibilidades de flexibilización y agilización de inversiones previstas en el Real Decreto-ley 36/2020.

Dicho Real Decreto-ley supuso un avance en la definición de un marco más ágil de gestión de los fondos asociados al PRTR. También a nivel autonómico se han dictado normas semejantes con este mismo objetivo. Sin embargo, hasta el momento no se han podido desplegar todas las posibilidades previstas en esta norma, tanto a nivel de procedimientos a como a nivel de cuidado e incentivo de los recursos humanos destinados a la gestión de estos fondos.

El despliegue del conjunto de lo previsto en este Real Decreto-ley sería de singular importancia, ya que permitiría paliar dos de las debilidades detectadas por los agentes encuestados en este *Pulse*: por un lado, la necesidad de agilizar y reducir trámites administrativos y, por otro, adecuar en mucha mayor medida el esfuerzo de los recursos humanos al reto de gestión de los ingentes recursos del Plan.

05/ Fomentar la automatización y la robotización como mecanismos de agilización de los procesos y trámites administrativos.

Una pauta común en las opiniones sobre las principales debilidades y riesgos en relación con el PRTR es el de la excesiva carga de trámites y procesos de gestión. Ante ello, estamos convencidos de que una solución vendría de la aplicación de tecnologías que permitan la robotización y automatización de procesos. Esto no solo liberaría al personal de las distintas administraciones de cargas burocráticas en la que el funcionario apenas aporta valor añadido, sino que, además, limitaría los errores en los procedimientos y reduciría los tiempos de gestión en un momento en que la agilidad va a ser determinante para hacer llegar los recursos a sus destinatarios finales, así como para asegurar el cumplimiento de los hitos y objetivos en sus calendarios previstos.

Hoy en día, ya existen experiencias de éxito en la puesta en marcha de estos procesos que han demostrado a las claras su viabilidad y sus buenos resultados. Junto a ello, hay recursos financieros para que cualquier Administración pueda aplicarlos. No en vano, el propio PRTR destina financiación a este objetivo, siguiendo lo marcado en el Plan España Digital 2025 y en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas. Sin embargo, los resultados cosechados hasta ahora son decepcionantes. Con la excepción de algunas administraciones, no se contempla un marco general que apueste por ellas, algo que, ante la urgencia actual, es especialmente llamativo.

06/ Agilizar la puesta en marcha de proyectos tractores en el marco de los PERTE, incluyendo la aprobación de los marcos de ayudas de Estado asociados a ello, así como impulsar la participación de empresas españolas en los Programas Importantes de Interés Común Europeos (IPCEI).

El PRTR está diseñado como el instrumento clave para la transformación de la economía española y de sus principales sectores productivos. Por ello, en paralelo a la necesidad que los fondos lleguen a las pymes, también es indispensable que lleguen a grandes empresas y que sean capaces de actuar sobre el conjunto de la cadena de valor de sectores clave que ya se han identificado, esto es, a proyectos con gran capacidad de transformación.

Este es, de hecho, el sentido de los PERTE que crea el Real Decreto-ley 36/2020. Si bien ya se han identificado públicamente los principales PERTE que se impulsarían por el PRTR (vehículo eléctrico y conectado-VEC; salud avanzada; industria del español; agroalimentario; aeronáutico, etc.), hasta el momento tan solo uno de ellos, el del VEC, ha sido aprobado por Consejo de

Ministros. De hecho, de este PERTE solo se han materializado pequeñas convocatorias, estando todo el sector a la espera de la gran convocatoria que actúe sobre la cadena de valor, que será la que realmente tenga la capacidad de arrastre y transformación buscada.

Esta sensación de retrasos genera una gran frustración en los distintos sectores potencialmente afectados y retrasa inversiones previamente previstas. Sin duda, una de las principales razones de esta dilación está en la dificultad de negociar con la Comisión Europea la aprobación de los regímenes de ayudas de Estado con intensidades suficientes, capaces de transformar estos sectores y apoyar proyectos de impacto. Por esta razón, una medida indispensable sería el negociar con la Comisión Europea aligerar los procedimientos para ganar en agilidad, sin comprometer el buen uso de los fondos, y lograr que estos PERTES puedan aprobarse y operativizarse con la máxima celeridad, incluyendo esos marcos de ayudas públicas que deben acompañarlos.

No conseguir esta agilización puede poner en riesgo la viabilidad de estos PERTE y, con ello, la de los grandes proyectos transformadores que son una de las claves de bóveda del PRTR.

Además, a través del trabajo en torno a los PERTE, España debería reforzar su presencia en los IPCEI (Proyectos Importantes de Interés Común Europeo), que actualmente lideran Alemania y Francia y que constituyen una apuesta estratégica por sectores innovadores y de alto potencial (baterías, microprocesadores, hidrógeno verde, etc.).

07/ Habilitar de forma expresa la posibilidad de mecanismos de Asistencia Técnica para facilitar la recepción y gestión a empresas e Instituciones.

En el ámbito de la gestión de los fondos, se ha identificado la posibilidad de articular mecanismos de apoyo y consultoría como una herramienta clave para facilitar el acceso de las empresas a estos fondos. No debemos olvidar que, en especial las empresas de tamaño mediano y pequeño no tienen una práctica extendida de trabajo con la administración, ni están familiarizadas con los procedimientos administrativos, lo que para ellas supone una barrera difícil de superar.

También la propia Administración puede tener un importante apoyo en esta herramienta de asistencia en la medida en que está llamada a gestionar volúmenes de recursos sin precedentes, sin que se hayan ampliado en la misma proporción sus recursos.

La Unión Europea siempre ha facilitado que parte de sus fondos (normalmente cerca de un 4% de los recursos de los Fondos Estructurales, por ejemplo) se pudiesen destinar a Asistencias Técnicas que sirvieran de apoyo a la gestión de los fondos. En España (a diferencia de otros países, donde la utilización de las Asistencias Técnicas está muy extendida) no ha habido una costumbre generalizada de aprovechamiento de estos.

En el caso de REACT, su propio Reglamento de creación estipulaba expresamente esa previsión del 4%, lo que animaba a su utilización. Sin embargo, para el MRR, la laguna es que el Reglamento que

crea ese instrumento no ha previsto de forma expresa una dotación de recursos para Asistencias Técnicas, lo que puede desanimar a su utilización en un momento en que esta fórmula es más necesaria que nunca.

A este respecto, creemos necesario que el Gobierno español pueda negociar con la Comisión Europea la previsión del destino de un porcentaje de los fondos del MRR para articular soluciones de Asistencia Técnica que faciliten el reto de la gestión a empresas y a instituciones públicas.

08/ Refuerzo de los mecanismos de difusión de la información y de comunicación de resultados.

La información en relación con el PRTR es, en su mayor parte, de carácter técnico-administrativo. A pesar del esfuerzo que está haciendo el Gobierno y los distintos Ministerios para buscar una mayor difusión de los aspectos más relevantes del PRTR para empresas y ciudadanos, como es el caso de la web del PRTR puesta en marcha hace pocos meses, lo cierto es que la insuficiencia de información disponible es una percepción general que debe corregirse. Esto es especialmente relevante para lograr animar a las empresas y a entidades de toda naturaleza a concurrir a procesos que les puedan resultar ajenos o complejos.

El Estado no puede acometer esa tarea por sí solo y deberá realizar un ambicioso esfuerzo de coordinación con el resto de administraciones territoriales, incluso apoyarse en asociaciones empresariales y sociales, ONGs y entidades del tercer sector para canalizar la información relevante.

Ya hay algunas buenas prácticas en este terreno, que pueden servir de referencia, como en el caso de las Oficinas AceleraPyme puestas en marcha para capilarizar los programas de digitalización hacia las pymes. En los próximos meses será necesario un esfuerzo de creatividad para generar herramientas similares en los restantes ámbitos de actuación del PRTR.

Vinculado con ese ejercicio de canalización de la información encontramos el necesario esfuerzo de rendición de cuentas y comunicación de resultados que debe ser consustancial a un proyecto tan relevante y trascendente para el país como es el PRTR. El Gobierno debe reforzar la comunicación, incluso apoyándose en empresas especializadas, para hacer llegar a la ciudadanía los resultados que se vayan obteniendo del PRTR, incluso en el caso de que los mismos no alcancen los ritmos de ejecución esperados. Más aún, la labor de seguimiento que es propia de algunas entidades especializadas (IGAE, AIReF, Banco de España, etc.) debería comunicarse con transparencia, así como con lenguaje comprensible y alcanzable para el ciudadano medio.

09/ Trabajar por un equilibrio entre grandes proyectos tractores, con impacto transformador y liderados por grandes empresas, y convocatorias de ayudas dirigidas específicamente a pymes y autónomos.

A la hora de publicar las distintas convocatorias, es fundamental que el Sector Público busque un equilibrio entre, por un lado, grandes proyectos liderados por grandes empresas que generen un efecto transformador en la economía y tractor en sus ecosistemas de empresas más pequeñas y,

por otro lado, convocatorias de subvenciones dirigidas específicamente a pymes y autónomos. Entre estas, por ejemplo, es necesario acelerar la digitalización de las pequeñas y medianas empresas a través del lanzamiento de las primeras convocatorias del kit digital.

Adicionalmente, faltan convocatorias destinadas a subvencionar actuaciones industriales que repercutan en un mayor peso de la industria en el PIB, especialmente en las regiones con mayor dependencia del sector servicios.

De momento, dentro de las convocatorias que se han ido publicando, especialmente las relacionadas con la transición ecológica o el I+D+i, publicadas por el IDAE o el CDTI, están demasiado atomizadas y se dirigen a proyectos pequeños, con cuantías económicas limitadas.

En este sentido, una figura valorada positivamente por las empresas para la ejecución de proyectos realmente transformadores son los PERTE, si bien no están ejecutándose al mismo ritmo que las convocatorias mencionadas anteriormente.

10/ Incorporación del sector financiero como agente clave para asegurar la agilidad en la ejecución y la capilaridad de los fondos, especialmente a pymes y autónomos.

La colaboración público-privada está adquiriendo una importancia capital a la hora de ejecutar de manera adecuada y ágil la ingente cantidad de fondos europeos que España va a recibir entre 2021 y 2026.

Dentro de ella, uno de los aspectos que pueden constituir un impulso clave a la mejora en el grado de ejecución de las inversiones radica en la implicación del sector financiero, especialmente para el despliegue de proyectos de pymes y autónomos, tal y como está previsto en otros Estados miembro, como Italia y Francia.

Este tipo de actuaciones basadas en la colaboración público-privada ha contado con éxitos recientes en iniciativas relacionadas con la inyección de liquidez en el sistema, como son los fondos ICO, donde las entidades financieras han adoptado el rol de entidades colaboradoras, o con la distribución de fondos comunitarios estructurales, como los de la PAC.

No podemos olvidar que las instituciones financieras poseen una gran capilaridad sectorial y territorial, así como herramientas de control potentes y rigurosas en ámbitos como el fraude, la protección de datos personales o la prevención de blanqueo de capitales, así como con profesionales con amplio know-how y capacidades en el análisis de proyectos, tramitación de expedientes y gestión de riesgos.

Hace poco más de un año la Comisión Europea presentaba Next Generation EU. Hoy es ya una realidad. Un mecanismo extraordinario para impulsar la recuperación y transformación de la economía europea tras la pandemia y con el que Europa lanzaba un claro mensaje de determinación ante un reto sin precedentes. En este contexto, [EsadeEcPol](#) y [EY Insights](#) han decidido crear el [Observatorio de Fondos NextGenerationEU](#), un foro de generación y difusión de conocimiento alrededor del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de su concreción en España. El Observatorio surge con una mirada constructiva al desafío que España tiene por delante.
