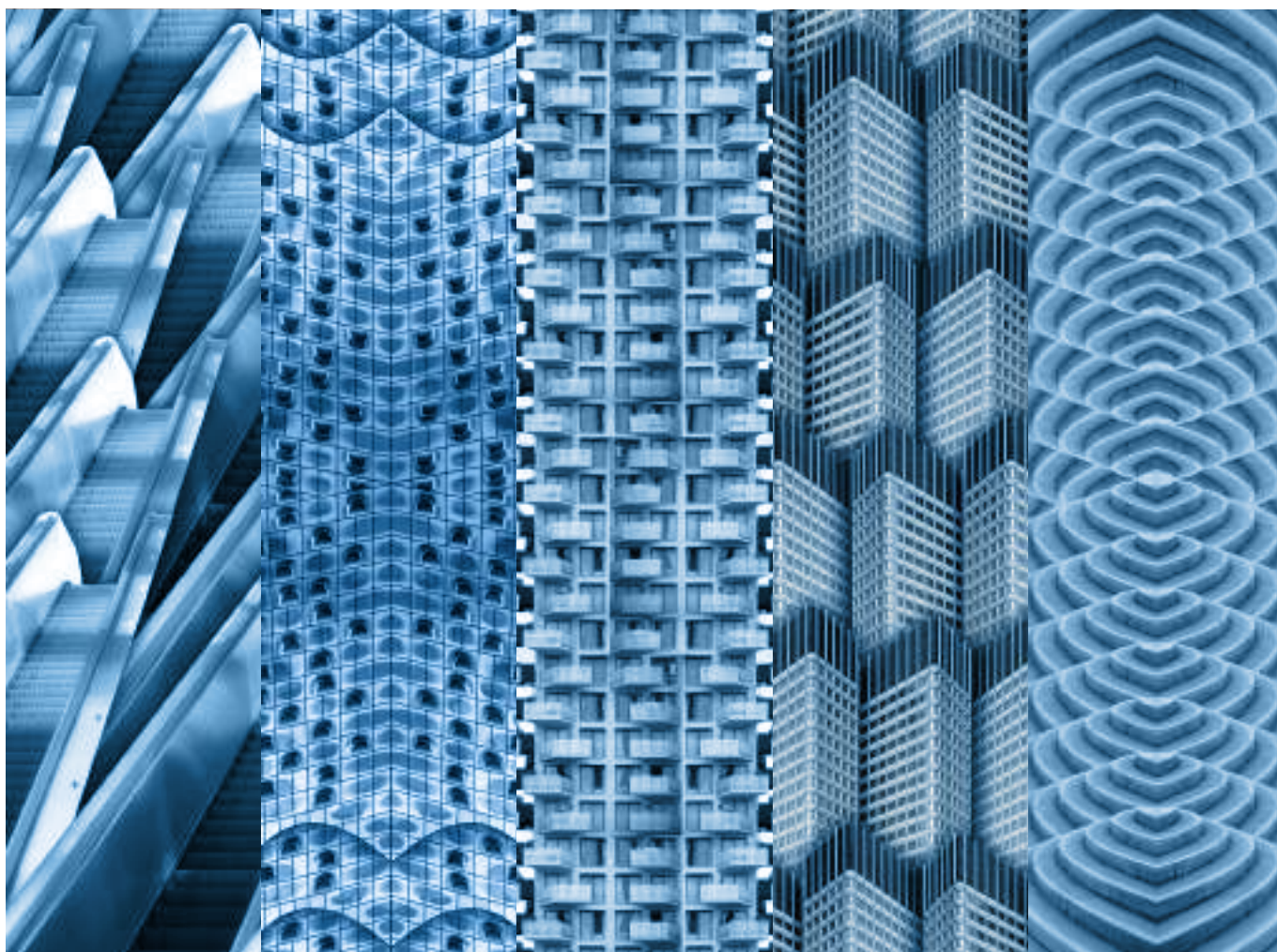


La tercera modernización de la economía española

Claves para aprovechar la oportunidad del Plan de Recuperación

Enero 2021



La tercera modernización de la economía española

**Claves para aprovechar la
oportunidad del Plan de
Recuperación**

Enero 2021

Esta obra ha sido editada por Analistas Financieros Internacionales (Afi).
Primera edición: abril de 2021

© Afi
Marqués de Villamejor, 5
28006 Madrid (España)
© de los textos: Afi
© de las ilustraciones: Ediciones Empresa Global
© de la cubierta: hof12

Impresión y encuadernación: FRAGMA
Impreso en España - Printed in Spain
El papel utilizado para la impresión de este libro posee la certificación FSC.

ÍNDICE

SOBRE ESTE INFORME	VI
RESUMEN EJECUTIVO	VII
1. Introducción: un Plan de Recuperación que tiene que salir bien	15
2. Principales riesgos a los que se enfrenta una ejecución exitosa del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	18
2.1. No ser capaces de gastar los fondos	19
2.2. Sacrificar la transformación a la recuperación (el corto plazo, frente al medio y largo plazo)	19
2.3. España como “seguidora” en la economía del futuro	21
2.4. Desaprovechar la capacidad del sector privado	22
2.5. Excesivo endeudamiento empresarial	23
3. La recuperación y los problemas estructurales de la economía española	25
3.1. La recuperación en el corto plazo y el riesgo de daño al potencial de crecimiento a medio y largo plazo.	25
3.2. Problemas que el NGEU tiene que corregir: la baja tasa de empleo y el débil crecimiento de la productividad	27
3.3. Orientación de las reformas para ganar confianza y credibilidad	30
4. Una metodología para la toma de decisiones con respecto a la distribución de los fondos europeos de Recuperación y Resiliencia	36
4.1. El equilibrio entre intervención pública e impulso al sector privado	36
4.2. Impacto a corto plazo versus efecto transformador a medio y largo plazo	45
4.3. Inversiones para el reequilibrio territorial en una economía más sostenible	51
4.4. Una selección adecuada de los instrumentos financieros	58
4.5. Evaluación metodológica ex ante y control del gasto	71
5. Propuestas de agilización de trámites administrativos para el acceso a los fondos, la selección de proyectos y ayudar a su rápida ejecución	77
5.1. Requisitos	77
5.2. Medidas propuestas para la agilización y mejor gestión de los fondos	78
ANEXO: Optimización en la asignación de fondos: “Checklist” e indicador sintético de apoyo al proceso de selección de proyectos	86
Planteamiento	87
Un indicador sintético comparable, asentado en los cinco pilares del NGEU	88

SOBRE ESTE INFORME

El presente informe, elaborado por Afi con el apoyo de Iberdrola entre diciembre de 2020 y enero de 2021, pretende contribuir al esfuerzo colectivo de recuperación económica mediante el análisis sistemático de los elementos que pueden facilitar la toma de decisiones en la implementación del Plan de Recuperación. La clave está en el método, en cómo organizar de manera estructurada y sistemática i) la preparación de los proyectos y de las reformas ii) la definición de los criterios de selección de los proyectos que vayan a recibir financiación iii) los instrumentos administrativos, legales y financieros que se van a utilizar para canalizar el apoyo público y iv) los procedimientos para asegurar una buena ejecución de las inversiones y un adecuado control de los fondos europeos.

RESUMEN EJECUTIVO

EL NGEU COMO OPORTUNIDAD PARA UNA TERCERA MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

- El presupuesto excepcional de la Unión Europea para la recuperación tras la pandemia y la transformación de la economía europea es un hito. Nunca antes se había utilizado el presupuesto comunitario con estos fines, movilizándolo un volumen de recursos tan elevado (el 4,5% del PIB de la UE) y financiándolo con la emisión de deuda conjunta en los mercados.
- Para España, que puede tener acceso a transferencias por hasta un 6,5% del PIB y a préstamos por una cuantía similar, la ejecución exitosa del NGEU es una oportunidad para impulsar una Tercera Modernización de la economía mediante un programa completo de inversiones en sectores dinamizadores del crecimiento. Gestionar ese programa en tiempo y forma, requerirá también reformas orientadas a mejorar el funcionamiento de las administraciones.
- La Comisión Europea ha estimado que, en el conjunto de la UE, la pandemia provocará una brecha de inversión de 850.000 millones de euros. En España, 2020 ha terminado con 360.000 afiliados menos a la Seguridad Social, 700.000 parados más y 784.000 trabajadores en Expedientes de Regulación Temporal de Empleo. En estas condiciones resulta urgente una reactivación de la inversión que permita empezar a crear empleo.

LA EJECUCIÓN EXITOSA DEL PLAN DE RECUPERACIÓN ES UN DESAFÍO, SUJETO A VARIOS RIESGOS

- Preparar y ejecutar reformas y proyectos de inversión en un período tan corto de tiempo (2021-2023 para las transferencias, hasta 2026 para los préstamos) supone un esfuerzo de gestión y coordinación sin precedentes para la Administración.
- Entre los riesgos ciertos que afronta este desafío de país destacan el de no aprovechar todos los fondos europeos, centrarse en exceso en el corto plazo, perder el tren de las tecnologías de la economía del futuro, no ser capaces de asociar al sector privado e invertir de manera insuficiente por el peso de la deuda empresarial.

- Evitarlos dependerá de la disponibilidad de proyectos adecuados por parte del sector privado, de la capacidad de ejecución por parte del mismo y también de la solidez del esquema institucional de toma de decisiones sobre qué y cómo se reforma y en qué se invierten los recursos (tanto públicos como privados). La clave, en este sentido, está en el método.

MÁS ALLÁ DE LA RECUPERACIÓN QUE SE INICIARÁ EN 2021, EL OBJETIVO DEBE SER ELEVAR EL POTENCIAL DE CRECIMIENTO A LARGO PLAZO (UN POTENCIAL DE CAMBIO DE ESTE CALADO PODRÍA DIRIGIR LA ECONOMÍA ESPAÑOLA PARA QUE APROVECHE EN EL FUTURO LAS GRANDES TENDENCIAS Y MEJORAS EN COMPETITIVIDAD, CAPACIDAD TECNOLÓGICA, INDUSTRIAL, ETC.), ACTUANDO SOBRE LA TASA DE EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD.

- Si se logra aprovechar la oportunidad tomando las decisiones adecuadas, estimamos que el crecimiento potencial podría superar el 2% del PIB durante hasta 2025, lo que permitiría: i) revertir el abultado coste económico y social de la pandemia, ii) reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas y iii) afrontar la primera fase del envejecimiento de la población sin una merma de bienestar material apreciable.

EL IMPULSO MODERNIZADOR DEBE CONLLEVAR UNA AGENDA COMPLETA DE CAMBIOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES, QUE REFUERZEN LA CREDIBILIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA FRENTE AL RESTO DE LA UE Y FRENTE A LOS INVERSORES INTERNACIONALES.

- Acabar con la cultura de la dualidad en el mercado laboral y adaptar la educación a las necesidades de la era digital deben ser dos esfuerzos prioritarios y complementarios. Ese vínculo entre el empleo y la productividad es esencial.
- La superación del problema de productividad español requiere i) estabilizar la financiación de la investigación ii) suprimir los principales obstáculos regulatorios al crecimiento de las empresas y iii) mejorar los factores que afectan a la calidad de la función empresarial: la profesionalización de la gestión, la cooperación dentro de la empresa entre capital y trabajo y la mayor participación de distintos niveles en la gestión.
- En el ámbito de las Administraciones Públicas, un uso sistemático e integrado de los datos puede mejorar la capacidad de gestión y de evaluación de las políticas públicas. En cuanto a la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal, además de la revisión sistemática del gasto público, urge iniciar la preparación de una reforma fiscal que garantice la suficiencia de ingresos, sin desincentivar el consumo ni la inversión, mediante métodos más sofisticados de información sobre rentas y una ampliación de las bases imponibles.

UN IMPULSO NECESARIO A LOS PROYECTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

- El Plan de Recuperación y Resiliencia se sustenta en la colaboración entre sector público y privado para alcanzar una relación de apalancamiento de 1 a 4 y movilizar hasta 500.000 millones de euros en proyectos transformadores y de inversión.
- Para ejecutar un plan tan ambicioso se requiere dar un nuevo impulso a modelos de colaboración que faciliten compartir recursos y riesgos bajo fórmulas de codecisión flexibles en todas las fases de los proyectos, desde el diseño a su ejecución y posterior evaluación.
- Algunas claves para el aprovechamiento de estas sinergias son garantizar la competencia, flexibilizar los procesos de contratación, exigir mayor diligencia y agilidad en la planificación de los proyectos, mejorar la distribución de riesgos entre actores públicos y privados, incorporar criterios complementarios al precio en la adjudicación para asegurar la calidad en la ejecución y evitar la especulación y establecer procedimientos de control y evaluación para evitar ineficiencias.
- La experiencia acumulada en España y en Europa debe servir para diseñar estructuras jurídicas y organizativas más flexibles que permitan distribuir de forma adecuada responsabilidades y riesgos entre la administración y las empresas.
- Las sociedades de economía mixta simplificando el procedimiento de selección del socio privado, un mejor aprovechamiento de la figura de los consorcios o las agrupaciones de empresas para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayuda, son medidas que deberían contribuir a agilizar la colaboración entre el sector público y el sector privado, con el objetivo de que pueda consolidarse en el futuro para mantener el dinamismo de la inversión y de la innovación.
- La selección y utilización de los mecanismos de colaboración debe también conllevar un ejercicio relevante de transparencia con el fin de incentivar que los inversores nacionales y, especialmente, internacionales, decidan apostar por ellos en un contexto de fuerte competencia por los capitales en Europa.

INVERSIONES PARA UNA ECONOMÍA MÁS SOSTENIBLE Y EL REEQUILIBRIO TERRITORIAL

- Tanto el Plan Integrado de Energía y Clima como el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética constituyen avances relevantes. No obstante, el actual contexto requiere acelerar los esfuerzos y adelantar las inversiones previstas en el PNIEC desde 2030 a 2025.
- Sin que ello suponga una reversión de la tendencia global de urbanización, el Plan de Recuperación y Resiliencia es una excelente oportunidad para afrontar de forma decidida el reto demográfico y territorial con el fin de reducir desigualdades sociales y económicas en nuestro país, facilitando nuevas oportunidades de crecimiento económico y empleo.
- Además, hay proyectos tractores de crecimiento y transformación económica con un gran potencial para promover la cohesión territorial a través de la recuperación de la actividad económica en zonas más vulnerables sobre la base de la transición ecológica y la calidad de vida. Destacan como ejes de actuación en este sentido los proyectos de energía renovable, el impulso a la electrificación de los usos finales energéticos y la economía circular.
- La digitalización de la economía y de los servicios esenciales deben garantizar la accesibilidad y la conectividad de la población en las áreas rurales para facilitar la vertebración del territorio y la generación de nueva actividad económica.
- El reto demográfico puede también abordarse con la promoción de otros sectores tractores, como el turismo inteligente y sostenible en el medio rural, la movilidad sostenible y el impulso de la actividad agroalimentaria.

UNA SELECCIÓN ADECUADA DE SUBVENCIONES E INSTRUMENTOS FINANCIEROS

- Las subvenciones son la forma más habitual de intervención pública y permiten corregir posibles fallos del mercado. No obstante, la experiencia reciente demuestra que una combinación de subvenciones e instrumentos financieros permite una mayor eficiencia de los recursos públicos y abordar realidades específicas de cada territorio o sector.
- Durante los últimos años existen numerosos ejemplos de instrumentos en forma de préstamos, garantías o capital de inversión, que han permitido apalancar financiación privada y maximizar el efecto multiplicador de los recursos públicos, atrayendo intermediarios especializados que redundan en el desarrollo del sistema financiero.

- Los préstamos en condiciones favorables contribuyen a apalancar financiación de otras entidades de crédito que no puedan asumir el riesgo total del proyecto, especialmente para las empresas que no tienen fácil acceso al mercado de crédito. No obstante, en un contexto de exceso de liquidez y de fuerte presión regulatoria sobre las exigencias de capital de las entidades de crédito, el sector público también puede aportar garantías para absorber una parte del riesgo de los proyectos.
- La participación en capital y la necesidad de reforzamiento de los recursos propios de las empresas permite a los inversores adaptarse mejor a los grandes focos sectoriales del Plan (sostenibilidad y digitalización/innovación) y solventar el debilitamiento de la estructura financiera de las empresas españolas como consecuencia de un aumento del endeudamiento al hilo de los programas de avales y las medidas de reactivación del crédito.
- En este sentido, nos parece muy adecuada la propuesta que plantea la Comisión Europea, en su Marco Temporal de las Ayudas de Estado, para que los Estados Miembros puedan convertir en subvenciones no reembolsables una parte de los avales otorgados a empresas.
- En todo caso, sea mediante esas subvenciones o mediante instrumentos financieros asimilables a capital (bien de forma directa o a través de vehículos), esa presencia pública en el capital de las empresas debe tener un carácter temporal, dejando paso al mercado como principal suministrador de capital para las empresas.
- En esa apelación a los mercados financieros para reforzar el capital de las empresas (en detrimento de una excesiva dependencia del crédito bancario), debe tener un importante papel a jugar el capital riesgo, especialmente para el segmento de empresas de menor dimensión que no pueden acceder directamente a los mercados organizados.

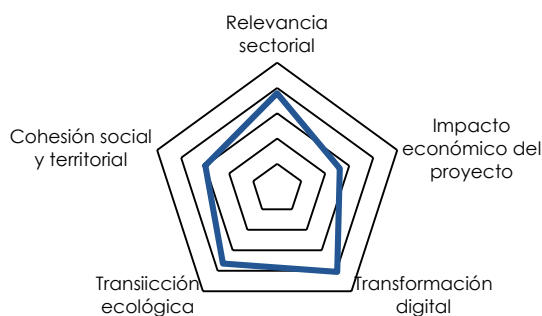
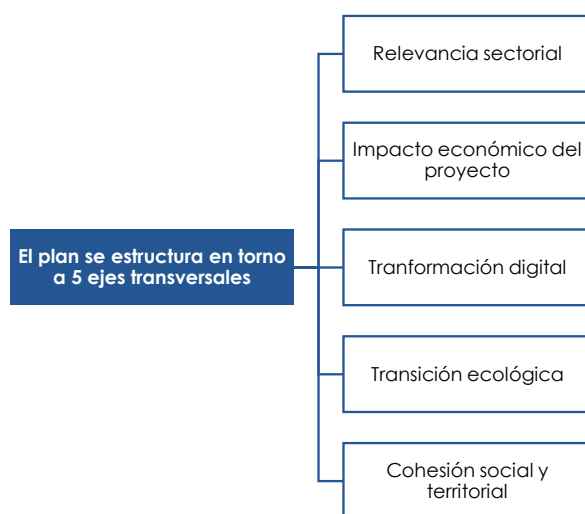
ES NECESARIO AGILIZAR TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA EL ACCESO A LOS FONDOS, LA SELECCIÓN DE PROYECTOS Y AYUDAR A SU RÁPIDA EJECUCIÓN

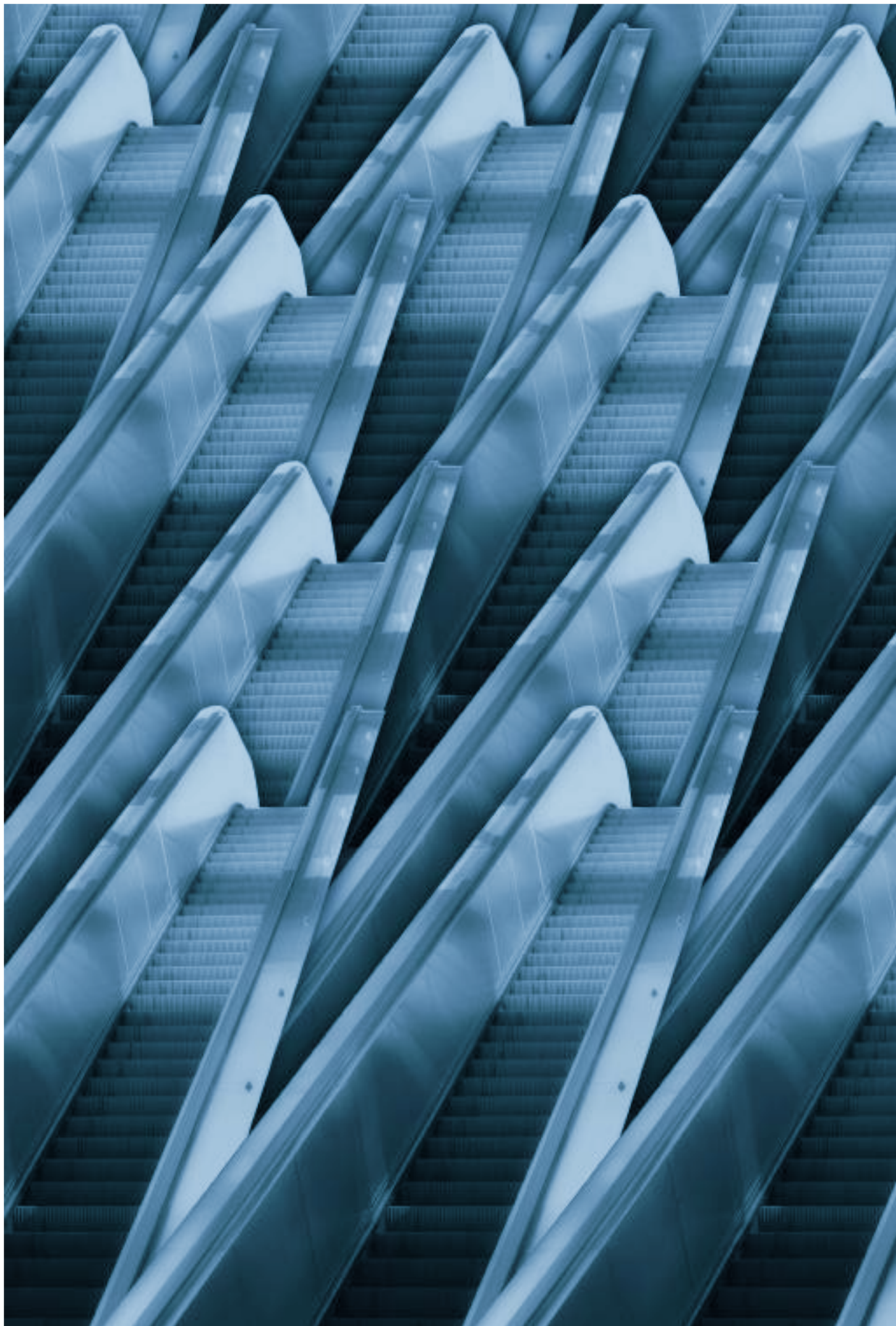
- El Gobierno central ha dado los primeros pasos eliminando trabas a nivel legal a través del Real Decreto Ley 36/2020, del 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- La gobernanza del Plan debe garantizar la coordinación y cooperación de las diferentes administraciones y entes del sector público con competencias en las distintas fases de ejecución de los proyectos.

- La distribución competencial en tres niveles de administración, que sin duda permite una mayor capilaridad y cercanía a los administrados que redundan en el tratamiento singularizado de las distintas situaciones de estos, puede también alargar los plazos y provocar una falta de visibilidad de los proyectos y de los beneficios que pueden reportar para la economía y para el interés general. Para superar estos obstáculos se requieren oficinas u organismos en los que se integren y colaboren aquellas administraciones o entes con competencias en los proyectos que se vayan a gestionar, dotándoles de los recursos materiales y humanos necesarios.
- La digitalización de todos los procedimientos es esencial para el éxito en la rápida ejecución de los fondos. En este ámbito, un elemento clave es la creación del portal web único para centralizar y canalizar la información del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que actúe como “ventanilla única” para la tramitación de todos los procedimientos relacionados con la ejecución de estos fondos. A la fecha de publicación de este informe, este portal web aún no se ha creado, aunque en el preámbulo del Real Decreto Ley 36/2020 se recoge la necesidad del mismo y se entiende que será un proyecto más dentro del refuerzo de la digitalización para la tramitación de los proyectos.

LA EVALUACIÓN HOMOGÉNEA Y EFICIENTE DE PROYECTOS: UN INDICADOR SINTÉTICO COMPARABLE, ASENTADO EN LOS CINCO PILARES DEL NGEU

- Con el objetivo de identificar aquellas propuestas de proyectos con mayores posibilidades de éxito, se propone la creación de una herramienta que permita automatizar las fases iniciales de la evaluación, incorporando las prioridades transformativas del plan NGEU en un indicador sintético compuesto comparable entre proyectos. El indicador estaría asentado en cinco pilares que resumirían las aspiraciones transformativas de los fondos NGEU.
- La creación de un indicador de esta naturaleza resulta muy relevante no solo en la selección de los proyectos, sino en transparencia y la comunicación de la toma de decisiones en un contexto en el que, sin duda, habrá actores públicos y privados que se sientan perdedores.
- El indicador compuesto resultaría en una calificación final indexada entre cero y cien $\{0, 100\}$ que además podría desagregarse por pilar. El objetivo final de la herramienta sería el de proporcionar una evaluación; con un gráfico que resuma las principales fortalezas y debilidades del proyecto, a la par que proporcione un resultado comparable para el proyecto en general, y para cada pilar en particular.





1. Introducción: un Plan de Recuperación que tiene que salir bien

El acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio sobre la propuesta de la Comisión Europea de un paquete para la recuperación económica bautizado como Next Generation EU (NGEU) supone un hito en la construcción de una unión fiscal y crea una oportunidad con pocos precedentes en la historia reciente, tanto de España como de la Unión Europea.

La promesa de progreso económico compartido con la que se creó la unión monetaria no ha conseguido afianzarse. La crisis financiera global de 2008-2009 tuvo en el área euro una prolongación que amenazó su propia pervivencia al tiempo que agudizaba las divergencias estructurales en su seno. La pandemia de COVID-19 ha golpeado a la UE coincidiendo con el Brexit y sin que la fase de recuperación 2013-2019 hubiera conseguido corregir el rumbo hacia un crecimiento inclusivo y uniforme. Mientras en la crisis anterior la respuesta europea fue insuficiente e inapropiada, agravando su duración y profundidad, en esta ocasión, el diagnóstico ha sido acertado y el instrumento, en su diseño, está a la altura del desafío.

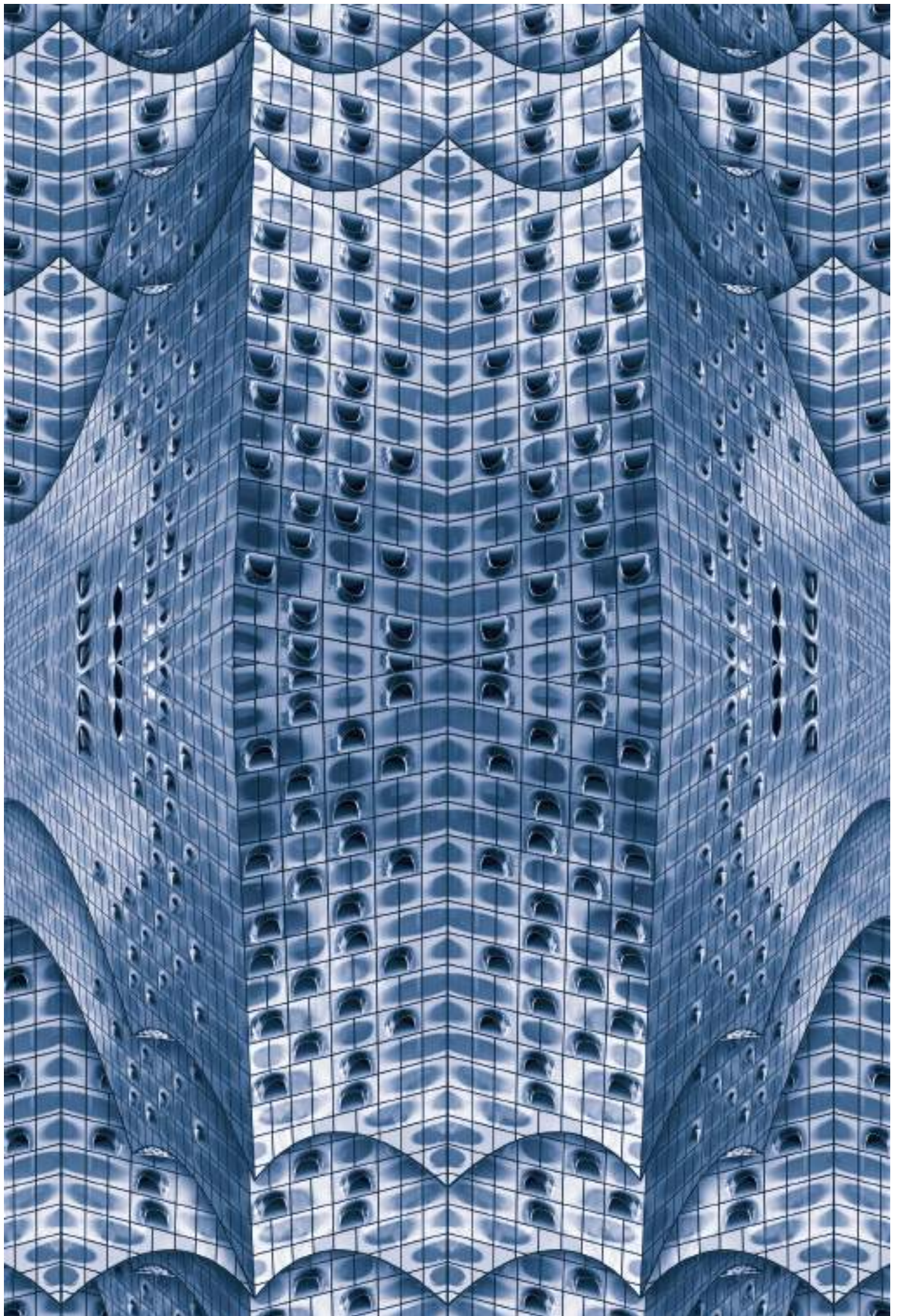
El NGEU constituye un presupuesto europeo excepcional y temporal, que pretende captar en los mercados hasta 750.000 millones de euros con la emisión de deuda conjunta emitida por la Comisión Europea en nombre de la UE para destinarlo a un programa de inversión y reformas que combine dos objetivos:

- **La recuperación económica** tras la pandemia. El PIB va a sufrir su mayor descenso en tiempos de paz (con notables divergencias por países), mientras el paro en Europa volverá a acercarse al 10% de la población activa. El impulso a la inversión que facilitará el NGEU acentuará el rebote que experimentará la economía en 2021.
- **La transformación de la economía europea.** La filosofía de la acción que ha adoptado la UE busca, en la mejor tradición de la política económica, aunar la satisfacción de lo urgente con la atención al medio y largo plazo. Así, las directrices del NGEU apuntan a la necesidad de reformar y cambiar aspectos y sectores básicos del funcionamiento de las economías para mejorar la competitividad de la economía europea, y con ello su capacidad de generar riqueza y empleo a medio y largo plazo, i) reforzando las áreas cuya debilidad ha quedado patente, ii) acelerando la transición energética y la lucha contra el cambio climático y iii) desplegando las potencialidades de las tecnologías digitales. La transición energética y la digitalización se convierten, así, en grandes tractores de crecimiento y empleo para el conjunto de la economía.

Siguiendo con estas directrices, el Gobierno español presentó el 7 de octubre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que pretende concentrar el esfuerzo de reforma e inversión en el trienio 2021-2023 llevando la inversión pública hasta el 6% en media y movilizándolo también inversión privada. El Plan se articula en torno a cuatro ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca de reforma estructural, con dotaciones estimadas en términos de porcentajes de recursos respecto al total. Según las estimaciones realizadas por la Comisión Europea, España podría recibir hasta 140.000 millones de euros, repartidos casi al 50% entre transferencias y préstamos, lo que equivale al 11% del PIB de 2019.

Después del choque económico, social y emocional que está suponiendo la pandemia, hay un énfasis lógico en la recuperación a corto plazo. No obstante, lo que realmente nos jugamos en este envite no es tanto esa recuperación inmediata (que se va a producir cuando se supere la crisis sanitaria) sino i) la capacidad de crecimiento inclusivo y sostenible a medio y largo plazo (en un horizonte marcado por el envejecimiento poblacional y por las consecuencias del cambio climático), y ii) la reducción de vulnerabilidades como las exhibidas en esta y en crisis anteriores. En definitiva, España puede aprovechar para acometer la Tercera modernización de su economía, después de la Primera, iniciada con el Plan de Estabilización de 1959 y de la Segunda, cuyo inicio se identifica con la entrada en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986. **Todo dependerá de la solidez del esquema institucional de toma de decisiones sobre qué y cómo se reforma y en qué se invierten los recursos (tanto públicos como privados).**

El futuro económico y social de España dependerá de cómo se aborde este desafío institucional de gestión y de coordinación (de hecho, no hay experiencia en una asignación tan importante de recursos económicos en un espacio tan corto de tiempo). Pero para la UE se trata también de una prueba que determinará la continuidad del espíritu de solidaridad y profundización de la integración que ha representado la decisión de crear el NGEU. Un espíritu cuya percepción por el conjunto de los europeos es esencial para fortalecer el propio proyecto político de la Unión.



2. Principales riesgos a los que se enfrenta una ejecución exitosa del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La ejecución del Plan es una empresa compleja, marcada por los siguientes imperativos:

- La necesidad.
- El tiempo limitado.
- La coordinación de la Administración Central con las Administraciones territoriales y con el sector privado.
- La combinación de inversión y regulación en ámbitos novedosos, poco transitados por experiencias pasadas y en proceso de cambio.
- El escrutinio de las instituciones europeas.

Como cualquier gran transformación institucional, la ejecución del Plan no está exenta de riesgos, entre los que destacamos los siguientes.

2.1. No ser capaces de gastar los fondos

La profundidad del choque negativo que está suponiendo la pandemia para España, en términos económicos y sociales, provoca una **sensación de urgencia**. Además, los recursos que ofrece el NGEU tienen un plazo tasado para su compromiso y ejecución (2023 para las transferencias y 2026 para los préstamos), lo **que puede derivar en precipitación**. Aunque las administraciones públicas españolas han demostrado en los años anteriores a la crisis financiera su capacidad para invertir un volumen elevado de recursos (con un volumen de inversión pública anual que superó el 5% del PIB en 2009), llevan años con niveles de inversión mucho más bajos (que apenas cubren el coste de la depreciación del stock de capital público), incluyendo en la absorción de los fondos estructurales europeos (en particular en los destinados a I+D, en los que el porcentaje de ejecución en el último período de programación ha sido ínfimo), y van a requerir un **esfuerzo de adaptación significativo**.

Por otra parte, el tipo de actuación que se requiere en esta ocasión no encaja con los grandes proyectos de infraestructura de transporte en los que se ha concentrado la inversión pública en el pasado. **No solo hay que hacer mucho más, sino que hay que hacer algo muy diferente**, tanto **en el tipo de inversión** (más activos intangibles y bienes de consumo no rival), como **en los sectores hacia los que hay que dirigirla**. Existe por tanto un riesgo de que no se sea capaz de gastar todos los recursos a disposición de España lo que, en el caso de las transferencias de capital, resultaría un desperdicio inasumible.

2.2. Sacrificar la transformación a la recuperación (el corto plazo, frente al medio y largo plazo)

Las Administraciones Públicas suelen tener dificultades para planificar a largo plazo, debido a las características de la presupuestación y a los propios ciclos políticos. Las evaluaciones de los programas de inversión pública en España destacan la insuficiencia de los análisis de coste-beneficio a medio y largo plazo, las tendencias pro-cíclicas, así como las distorsiones causadas por factores políticos o territoriales (Consejo Económico y Social, 2020). En esta ocasión, **puede existir la tentación de concentrar los esfuerzos en aquellas actuaciones y proyectos que tengan un mayor efecto sobre el PIB y el empleo a corto plazo, sin tomar en consideración tanto los costes como los beneficios con un horizonte más amplio**.

La urgencia puede llevar incluso a asignar una parte de los fondos a proyectos en apariencia muy atractivos, pero con escasa capacidad tractora y de generación de beneficios económicos duraderos. No será fácil separar el grano de la paja, porque las líneas directrices de los proyectos son amplias en algunos casos y los recursos (en personal y en tiempo) a disposición de las unidades administrativas que tendrán que tomar las decisiones son muy escasos.

2.3. España como “seguidora” en la economía del futuro

La pandemia acelera la evolución que ya estaban experimentando las economías avanzadas, impulsada por la imbricación entre la descarbonización y las nuevas tecnologías digitales y energéticas. Esta transformación tiene una dimensión de demanda, que afecta a la manera de consumir y de invertir. Pero la dimensión de oferta es quizá más determinante para las posibilidades que tendrán los países de sostener la prosperidad y el progreso social en este entorno.

Es, por tanto, necesario **que el desarrollo de las nuevas tecnologías verdes se inscriba en una estrategia industrial a medio y largo plazo**. No se trata solo de reducir emisiones en los próximos años, sino de conseguir la descarbonización plena y sostenible del sistema de producción, distribución y consumo. Lo ocurrido en España con las energías fotovoltaica y eólica desde principios del siglo es un buen ejemplo de la importancia de conciliar las perspectivas tecnológica e industrial.

Las economías que están liderando este proceso de transformación (China, Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido) están dedicando recursos y adoptando políticas con el objetivo de adquirir las capacidades tecnológicas e industriales necesarias para especializarse en los sectores y actividades de mayor valor añadido. La Comisión Europea presentó en marzo sus propuestas para una nueva estrategia industrial de la UE, que pretende facilitar el liderazgo en las tecnologías relacionadas con la transición energética y la digitalización. Pero dentro de esta política común, hay iniciativas en las que participan los países con mayores capacidades; **España tendría que afirmar su posición en este ámbito para participar en el grupo de vanguardia de la política industrial europea. Tiene tamaño, capacidades y un sector empresarial pujante; pero necesita participar de manera más activa y aportar.**

Como en cualquier proceso acelerado de cambio tecnológico y económico, la incertidumbre es elevada y no hay apuestas seguras. Pero, como demuestran las experiencias pasadas, **la inversión y las decisiones estratégicas otorgan ventajas decisivas a aquellos que se adelantan**. La prudencia y la preocupación por la neutralidad tecnológica pueden hacer que se pierdan oportunidades y que no se apueste con suficiente determinación por tecnologías en las que **España puede desarrollar una ventaja comparativa** (como, por ejemplo, el hidrógeno verde o las baterías).

Las dos olas modernizadoras de la economía española en la historia reciente han coincidido con la adopción de tecnologías desarrolladas en el exterior. Pero si se toman las decisiones adecuadas y se invierten recursos

de manera sostenida, **sí es posible alcanzar una posición que nos permita mantener la pujanza en algunos sectores críticos y seguir ofreciendo una combinación de factores atractiva para la producción** (tanto de capital doméstico como a través de Inversión Directa Extranjera).

Si no se asimila la trascendencia de la dimensión productiva, tecnológica e industrial de la transformación en curso, corremos el riesgo, no solo de no estar entre los primeros, sino de retroceder, perdiendo algunas de las ventajas comparativas sobre las que se ha asentado el crecimiento de nuestra economía en las últimas décadas.

2.4. Desaprovechar la capacidad del sector privado

El protagonismo y la responsabilidad primordial de la Administración Central en la ejecución del Plan es indiscutible y en gran medida razonable. Ahora bien, **el éxito no estará al alcance si no se logra involucrar de manera plena a las empresas (no solo las grandes, sino también a las pymes), al sistema financiero y a los propios ciudadanos**, que también tienen que ser agentes activos del cambio. El propio Plan menciona que, con una relación de apalancamiento de 1 a 4 (un euro de inversión pública puede impulsar 4 euros de inversión privada), se podrían movilizar hasta 500.000 millones de euros de inversión privada.

Para que la inversión pública pueda generar ese efecto de arrastre sobre la inversión privada es preciso desarrollar fórmulas eficaces y ágiles, para combinar recursos o riesgos públicos con recursos y riesgos privados, así como crear las condiciones de certidumbre y seguridad para que las empresas privadas se decidan a invertir. Sobre todo, partiendo de una situación tan difícil como la generada por la pandemia, cuyo impacto sobre el Excedente Bruto de Explotación de las Sociedades no Financieras ha sido muy elevado (con una caída del 30% interanual con los datos de la contabilidad trimestral del segundo trimestre de 2020).

Deben explorarse fórmulas para i) aprovechar toda la capacidad de las empresas más potentes, en términos financieros, tecnológicos e industriales para liderar los procesos de inversión y al mismo tiempo ii) conseguir que el efecto de arrastre de los proyectos llegue a las pymes y a todos los territorios. Algunas de las primeras solicitudes de expresiones de interés lanzadas por la Administración Central apuntan en la buena dirección¹.

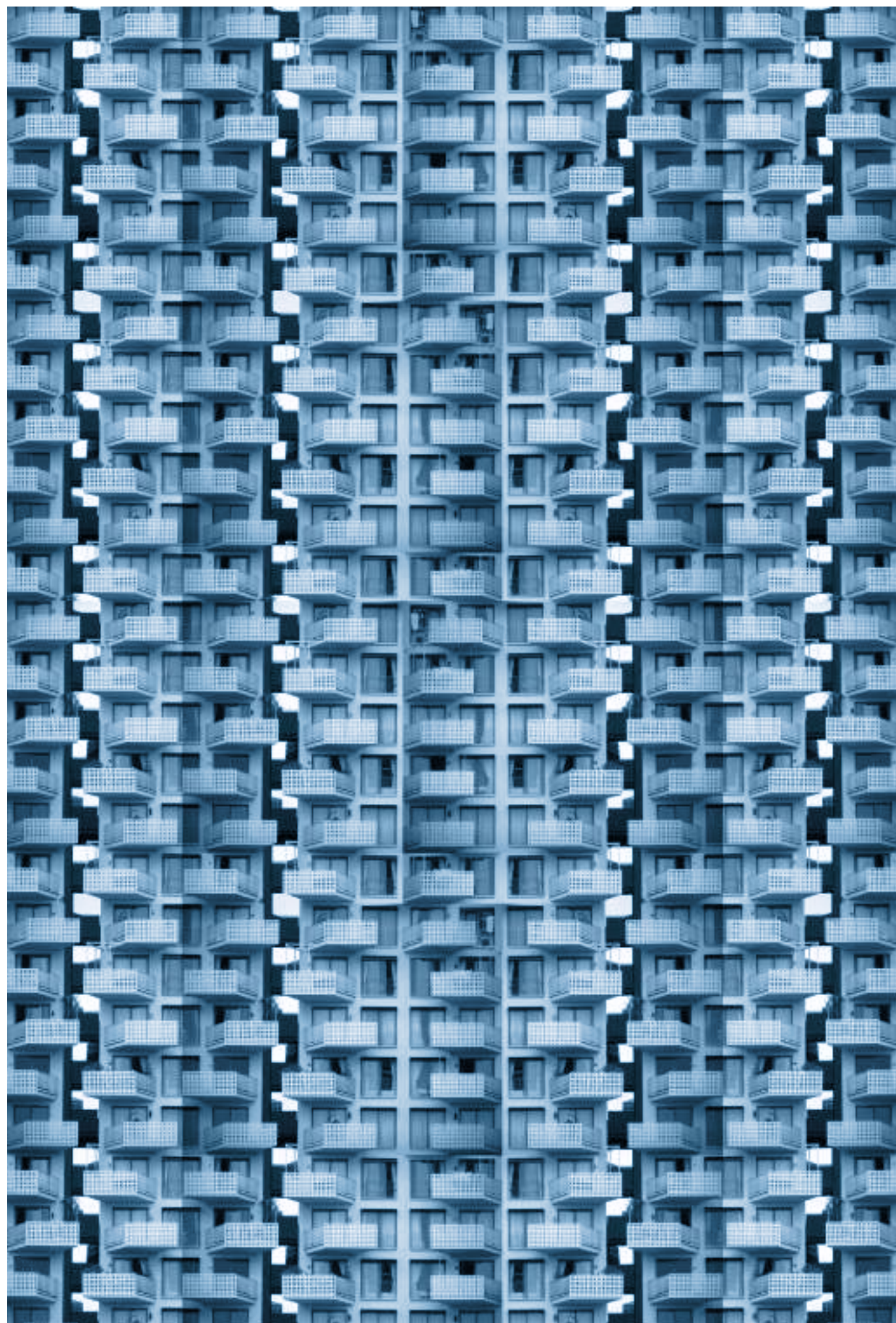
¹ Ver por ejemplo, la solicitud de Manifestaciones de interés lanzada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dentro del programa de impulso a proyectos tractores para la competitividad y la sostenibilidad industrial

2.5. Excesivo endeudamiento empresarial

Un factor de riesgo adicional, en cuanto a la capacidad de las empresas españolas para acompañar en los necesarios esfuerzos inversores, es la **debilitada situación financiera tras la pandemia**, y en particular el **aumento en el endeudamiento empresarial** que se ha producido en el marco de las medidas para paliar sus efectos.

Esas medidas, tomadas en los momentos más dramáticos del confinamiento y paralización de la actividad –y por tanto de los flujos de cobros en las empresas- descansaron en muy importantes programas de avales públicos -100.000 millones en un primer programa y 40.000 en un segundo programa, todavía sin consumir en su totalidad-, así como en la relajación de exigencias regulatorias y contables a las entidades financieras, para estimular su oferta de crédito a las empresas. Esos estímulos han funcionado, y el crédito bancario a empresas registraba en el año un notable crecimiento, tras una década completa de desapalancamiento empresarial.

Si bien ello ha sido positivo, en la medida en que ha evitado el colapso financiero de un elevado número de empresas, no es menos cierto que ha elevado de forma considerable su tasa de endeudamiento –pues los recursos propios no se han incrementado, en un contexto de presión a la baja sobre la rentabilidad empresarial-. **La realidad es que muchas empresas se encuentran en una débil situación financiera para acometer las necesarias inversiones, y sin duda muy necesitadas de fortalecer su base de recursos propios.**



3. La recuperación y los problemas estructurales de la economía española

3.1. La recuperación en el corto plazo y el riesgo de daño al potencial de crecimiento a medio y largo plazo

Tras un año 2020 que va a registrar la mayor caída del PIB de la serie histórica, **2021 será un año de recuperación**. El coste en términos de actividad del riesgo sanitario asociado a la pandemia no desaparecerá, pero mantendrá una tendencia descendente a medida que las olas de contagio se hacen más cortas y que las vacunas comienzan a desplegarse entre los sectores más vulnerables de la población. Nuestra estimación es que la economía volverá a producir como antes de la pandemia en torno a septiembre de 2021 (es decir, que el PIB de octubre de ese año, será igual o superior al de octubre de 2019), pero en acumulado anual, el nivel de diciembre de 2019 no se recuperará hasta finales de 2022.

La economía que vaya emergiendo de la pandemia no será la misma que la de febrero de 2020. Como ya se observa en los datos de empleo, **se está produciendo una reasignación de recursos entre sectores**, en función de la sensibilidad de su demanda y sus condiciones de oferta al riesgo sanitario. Las actividades industriales, los servicios a las empresas, la logística, los sectores relacionados con la sostenibilidad y los de sanidad y educación están saliendo fortalecidos, mientras el comercio, la hostelería y los servicios de ocio reducen su peso en el empleo y en el PIB. Esta **adaptación estructural de la economía a los cambios duraderos en las preferencias de los hogares y en las oportunidades de negocio para las empresas** es beneficiosa y hay que tratar de facilitarla.

No obstante, **el riesgo más acuciante para la prosperidad a medio y largo plazo es que las consecuencias negativas de la pandemia puedan hacer menguar el potencial de crecimiento español**, es decir, que afecten a la capacidad de nuestra oferta productiva. Según nuestras estimaciones, el crecimiento potencial se situaba en torno al 1,7% anual antes de la pandemia. Aunque son varios los canales por los que una crisis tan severa como la actual puede afectar al PIB potencial, destacamos los dos siguientes:

- **El aumento en el paro estructural.** Aunque el uso intensivo de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y las medidas de apoyo a los hogares y empresas han conseguido moderar la elevada sensibilidad histórica del empleo al PIB en España, el aumento del paro en algunos sectores y colectivos puede resultar persistente. Aunque la tasa de paro ha subido menos de lo que se anticipaba hace unos meses, si se añaden los trabajadores bajo ERTE y se toma en cuenta el aumento en el paro juvenil y el paro de larga duración, **el riesgo de que una parte de este aumento se haga estructural es elevado**, sobre todo en las regiones donde más pesa la actividad relacionada con el turismo. Nuestra estimación apunta a que la tasa de paro estructural pasará del 13,3% al 13,9%; no obstante, **existe un riesgo de que se produzca un aumento mayor, si la recuperación se retrasa y las políticas activas de empleo no consiguen facilitar la movilidad geográfica y sectorial de estos trabajadores.**
- **La debilidad de la inversión.** Un período prolongado de escaso pulso inversor reduce la contribución del stock de capital al crecimiento potencial. No obstante, **la calidad y el tipo de inversión son determinantes.** Por ejemplo, la fuerte reducción de la inversión residencial que se produjo en 2008-2014 fue en realidad la corrección de un exceso de inversión insostenible que resultaba imprescindible para retomar un patrón de crecimiento más saludable. **En el entorno actual de transformación tecnológica y medioambiental, en el que gran parte de las necesidades de inversión tienen un componente de conocimiento intangible, la atonía inversora afectaría a la capacidad de la economía para llevar a cabo esa adaptación y se trasladaría a la productividad.**

Nuestra estimación apunta a que el crecimiento potencial apenas mejorará en 2020 y luego iniciará una senda ascendente a partir de 2021. La ejecución del Plan de Recuperación es una variable determinante en este análisis. Si se logra aprovechar la oportunidad tomando las decisiones adecuadas, estimamos que el crecimiento potencial podría superar el 2% del PIB durante unos años. **Las implicaciones de unas décimas más o menos de crecimiento potencial son enormes:** i) para las posibilidades de revertir el abultado coste económico y social de la pandemia, ii) para la sostenibilidad de las finanzas públicas y iii) para la capacidad de afrontar el envejecimiento de la población sin una merma de bienestar material apreciable.

La pandemia ha abierto una brecha de producción de más de diez puntos del PIB según nuestra estimación, en la economía española. Es decir que, a principios de 2021, España estará dejando ociosa una capacidad de producción que superará los 100.000 millones de euros anuales. Esta situación podría llevar a centrarse como objetivo primordial en el estímulo a la demanda a corto plazo, para contener cuanto antes esa sangría de recursos no utilizados. Sin embargo, la naturaleza de la crisis provocada por la pandemia obliga a un análisis más fino. La causa de esa brecha de demanda es el riesgo sanitario, y a medida que este se reduzca, la economía irá recuperando el brío. Sin duda es necesario apoyar la recuperación económica en 2021, pero no se debe perder de vista que la actividad rebotará cuando se vaya superando la pandemia y **lo esencial para la prosperidad futura serán los efectos de medio y largo plazo y la capacidad para dar un nuevo salto modernizador.**

3.2. Problemas que el NGEU tiene que corregir: la baja tasa de empleo y el débil crecimiento de la productividad

Durante las dos primeras fases de modernización de la economía española (1959-1973 y 1986-1999) la renta per cápita, el mejor indicador de bienestar material agregado, se acercó al nivel medio europeo. Durante la primera fase, el PIB creció a una tasa media del 6,2% anual, impulsado por el fuerte crecimiento de la productividad; durante la segunda, el crecimiento también fue relativamente alto, 3,7%, pero la contribución más destacada vino por el lado de las horas trabajadas y la inversión. En ambos casos fueron años de **avances institucionales** (en forma primero

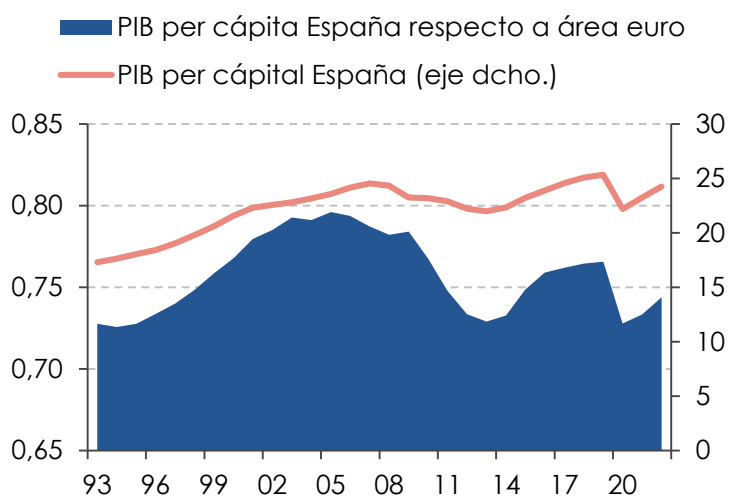


Gráfico 1. PIB per cápita (miles de euros)

Fuente: Afi, Ameco

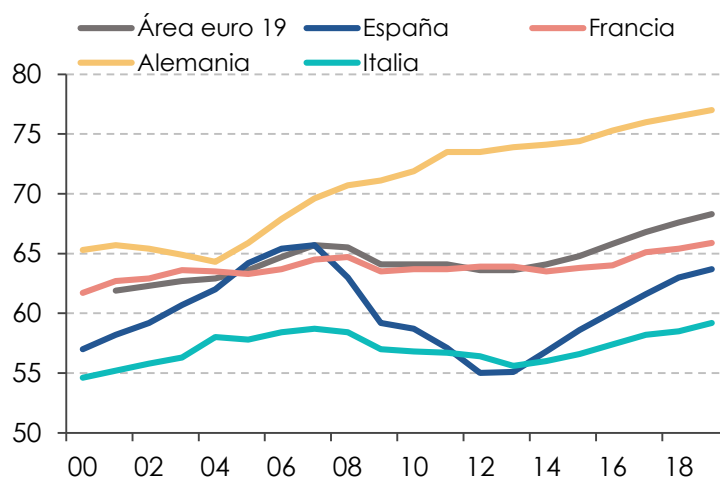


Gráfico 2. Tasa de empleo 15-64 años (%)

Fuente: Afi, Macrobond

de liberalización de los mercados, mejora de la regulación, apertura al exterior y, posteriormente, también de desarrollo del Estado del Bienestar) y también de **ritmos elevados de acumulación de capital físico**. Desde la creación de la unión monetaria, sin embargo, nuestro nivel de renta per cápita relativo, que mide nuestro bienestar material medio respecto al que disfruta la media de los países del área euro, (ver gráfico 1) no ha conseguido mejorar de manera duradera, porque una parte de los avances registrados hasta 2007 se revelaron insostenibles en los años posteriores.

Las dos causas principales de esta dificultad para consumir la convergencia real que nos lleve a disfrutar de los niveles de bienestar material de la media europea y nos permita soportar un Estado social a la altura de lo que esperan los ciudadanos españoles están bien identificadas en la literatura económica.

La primera es la **baja tasa de empleo**, que mide el porcentaje de población en edad de trabajar que está efectivamente empleada. Tras alcanzar un máximo del 65% antes de la crisis financiera, no hemos conseguido volver a ese nivel, y nos situamos casi cinco puntos por debajo de la media del área euro y nada menos que trece puntos por debajo del nivel de Alemania (ver gráfico 2). La economía española no es capaz de utilizar de manera plena sus recursos laborales, lo que implica una parte de la población que quiere trabajar no puede hacerlo o lo hace fuera del circuito formal (con los consiguientes efectos negativos en términos de recaudación fiscal y condiciones de trabajo). El reverso de esta tasa de empleo es una tasa de paro que alcanza un nivel medio del 16% desde 1980 y que se sitúa de manera sistemática por encima de los registros de los países de nuestro entorno. **Estos datos evidencian la existencia de una anomalía institucional en nuestro mercado de trabajo que no se ha conseguido corregir durante las últimas cuatro décadas.**

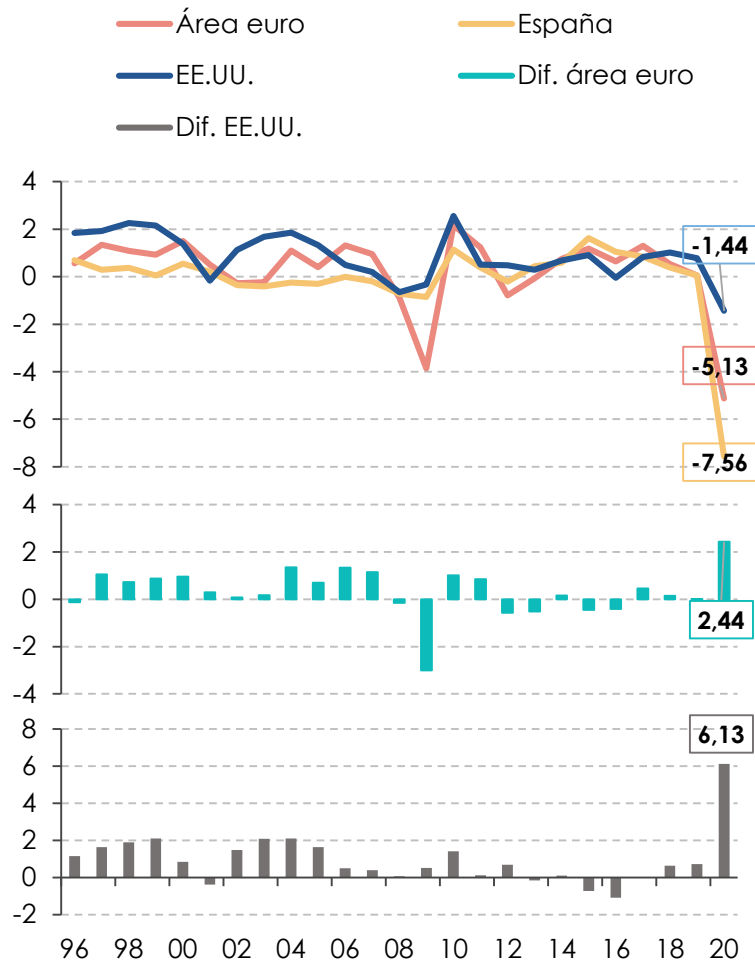


Gráfico 3. Crecimiento de la PTF y diferencial respecto al área euro y EEUU

Fuente: Afi, Macrobond

La segunda causa de la brecha de bienestar material con la media europea es **la debilidad del crecimiento de la productividad**. En el medio y largo plazo, la prosperidad de los países depende de la capacidad de producir mejor, de acumular conocimiento que permita producir más con la misma cantidad de factores y producir nuevos bienes y servicios. La medida de la productividad que se utiliza en estos análisis es la Productividad Total de los Factores (PTF), que se calcula como la parte del crecimiento del PIB que no se explica por adiciones de mayores cantidades de factor trabajo y capital al proceso productivo. Pues bien, **el desempeño de la PTF en España, que fue relativamente bueno durante la primera ola modernizadora y aceptable durante la segunda, ha sido mediocre en las últimas dos décadas** (ver gráfico 3). Es cierto que la burbuja inmobiliaria, con la acumulación de recursos en actividades muy intensivas en trabajo poco cualificado, distorsionó las cifras (que llegaron a mostrar variaciones negativas en la PTF); pero, aun así, **la capacidad para asimilar e incorporar el progreso tecnológico a la producción es débil en relación a países de nuestro entorno**.

La explicación con más apoyo empírico apunta a un sesgo en la inversión en contra de actividades que generan conocimiento e innovación (Prados de la Escosura y Rosés, 2020). Después de haber agotado el proceso de acercamiento a la frontera tecnológica (catch up), la economía española tiene dificultades en retomar una senda de mejora de la eficiencia sostenida a nivel agregado. Hay varios **sectores expuestos a la competencia donde sí se genera progreso tecnológico, pero quedan ensombrecidos por el peso de otros sectores.**

3.3. Orientación de las reformas para ganar confianza y credibilidad

En los últimos años se ha extendido un **cierto desánimo respecto a la capacidad de España para acometer nuevas reformas económicas de calado.** El entorno político, con una fragmentación inédita en el Parlamento, gobiernos en minoría y cuatro elecciones generales en un corto espacio de tiempo, ha dificultado la formación de mayorías para cambios legislativos. Al mismo tiempo, algunas de las recetas que más apoyo suscitan entre los economistas (como el contrato único para el mercado de trabajo, o las cuentas nocionales para el sistema de pensiones), cuentan con un apoyo insuficiente entre los grupos políticos y, en ocasiones, también entre los agentes sociales.

No obstante, en los últimos meses se observan **algunos síntomas esperanzadores.** Se han logrado algunos avances, rebajando el grado de ambición de los cambios y recurriendo al análisis previo de instituciones como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). El acuerdo en la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo sobre las nuevas recomendaciones para la sostenibilidad del sistema de pensiones es un muy buen ejemplo, como también la aprobación sin oposición del Ingreso Mínimo Vital.

El impulso modernizador es un ingrediente esencial en el éxito de España en la ejecución del Plan de Recuperación, de manera que estos pequeños avances deben dejar paso a **una agenda completa de cambios regulatorios e institucionales.** Afortunadamente, el texto de la primera versión del Plan así lo reconoce, con diez políticas palanca de reforma estructural, que contienen a su vez 30 líneas de acción, para los que se fijarán metas e hitos intermedios, resultados esperados y costes estimados. Estas políticas están en línea con las Recomendaciones Específicas por País que la Comisión Europea viene formulando a España (cuyo cumplimiento se evaluará a la hora de desembolsar los fondos) y también con la Agenda del Cambio acordada por el Gobierno en 2019 y otros planes sectoriales como el Plan Integrado de Energía y Clima y la Agenda Digital 2030.

Aunque el Plan es todavía poco detallado en el contenido de algunas de estas reformas, aborda la gran mayoría de ámbitos que requieren acción urgente, desde esa **imprescindible perspectiva de medio y largo plazo** a la que aludíamos. Aun así, ya sabemos que la economía política de las reformas en España muestra la resistencia a cambios de alcance y la necesidad de contar con instrumentos que consigan romper las inercias. En esta ocasión, hay que contar con dos elementos clave:

- **El incentivo asociado a la disponibilidad de recursos.** La Administración central, que decidirá sobre la asignación de los fondos, tiene **capacidad para incorporar condiciones, requisitos, mecanismos de control** que movilicen al resto de actores para facilitar los cambios. Debe hacerse un uso inteligente e intensivo de este poder de generación de incentivos.
- **La secuenciación adecuada de las reformas.** Algunas de las reformas indispensables tendrán un coste político por su efecto a corto plazo sobre una parte de la población. Es razonable que estos cambios se adopten a partir de 2022, cuando la recuperación económica esté bien asentada y se hayan paliado los peores efectos socio-económicos de la pandemia.

Sin pretensión de seguir las categorías establecidas en el Plan, a continuación, se resumen los ámbitos y el contenido de las reformas que se consideran prioritarias, tanto por sus efectos económicos como por sus efectos sobre la credibilidad del país frente a Europa y frente a los inversores internacionales. Se trata de agrupar el esfuerzo modernizador en tres áreas, relacionadas con dos de las principales fuentes de crecimiento a largo plazo (capital humano y capital tecnológico) y con la capacidad de gestión y la sostenibilidad financiera del sector público. En términos generales, **la economía española necesita concentrar sus esfuerzos en la calidad y el cambio, frente a la cantidad**, que en condiciones financieras muy ventajosas produce ciclos extremos de inversión en capital físico. Se trata de invertir en intangibles y en conocimiento, actuando a la vez sobre la formación de estos **factores clave para el crecimiento** y sobre el **entorno institucional** en el que se desenvuelve la actividad empresarial.

Mercado de trabajo y capital humano. Acabar con la cultura de la dualidad en el mercado laboral y adaptar la educación a las necesidades de la era digital deben ser dos esfuerzos prioritarios y complementarios. Es el **vínculo entre el empleo y la productividad**: el empleo estable es una condición previa para que las empresas y los propios trabajadores tengan incentivos suficientes a invertir en capital humano, con el consiguiente efecto sobre la eficiencia en la producción.

En la política tractora 7 del Plan “Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades”, se contemplan tres proyectos de inversión: i) Un Plan Nacional de formación digital a jóvenes y adultos, ii) Un impulso a la FP y iii) Un número mayor de dispositivos y conexión digital al servicio del sistema educativo y universitario, complementados con programas de enriquecimiento educativo para centros de especial dificultad educativa, la creación de 1.460 unidades de acompañamiento y orientación contra el fracaso y el abandono escolar, así como la creación de nuevas plazas en la etapa de 0 a 3 años. Estos proyectos están bien orientados, pero las inversiones deben complementarse con reformas que incidan en la autonomía de los centros para transformar el sistema (Gortázar, 2020). El diseño de esta combinación de reformas e inversiones tiene que tomar en cuenta que los gastos deben centrarse en áreas no recurrentes de gasto corriente.

En materia laboral, el NGEU debe aprovecharse para reducir las modalidades de contratos, desincentivar el abuso de la temporalidad y de los contratos de muy corta duración e introducir un esquema de “mochila austríaca” que facilite la movilidad laboral y reduzca la incertidumbre sobre los costes de despido para las empresas.

Capital tecnológico y calidad de la función empresarial. La superación del problema de productividad español requiere **actuar con visión de largo plazo en el complejo entramado institucional del que dependen la creación y acumulación de conocimiento**, así como su gestión dentro de las empresas para mejorar la eficiencia de los procesos de producción de bienes y servicios. Es un sistema que incluye desde la investigación básica, a la investigación aplicada, la innovación y el desarrollo, pero también la organización interna de las empresas y su dirección, así como el marco regulatorio de creación y reestructuración de empresas, de competencia y de acceso a recursos financieros externos.

En el primer eslabón de la cadena debería aprovecharse para **estabilizar la financiación de la investigación**, así como facilitar la permeabilidad entre la universidad y la empresa y la asignación eficiente de los recursos a los proyectos de investigación. Pero también debe prestarse atención a la calidad de la función empresarial y a su interacción con la organización interna y con el proceso de crecimiento. Desde hace años se ha demostrado que el rezago relativo del tejido empresarial español se debe a que **faltan empresas de tamaño suficiente para aprovechar todas las economías de escala y de alcance asociadas al aprendizaje que se produce en una organización más grande y más expuesta a las presiones competitivas**. El propio Plan alude, al principio de la política cinco (Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora) a la necesidad de impulsar la creación y crecimiento empresarial, aumentando el tamaño y la productividad de las pymes.

Conviene sin duda identificar y suprimir los principales **obstáculos regulatorios al crecimiento de las empresas**. No obstante, como señalan Huerta y Salas (2014), el tamaño empresarial no es un fin en sí mismo, sino un indicio de la calidad con la que se gestiona la empresa. Por tanto, hay que perseverar para mejorar los factores que, según la evidencia empírica comparada, afectan a dicha calidad: la profesionalización de la gestión, la cooperación dentro de la empresa entre capital y trabajo y la mayor participación de distintos niveles en la gestión. Por otra parte, conviene redoblar los esfuerzos para facilitar el acceso de las empresas en crecimiento a la financiación vía capital. El exceso de deuda es un lastre para un crecimiento sano y los instrumentos de participación en los recursos propios (capital riesgo, mercados de acciones) llevan aparejado un elemento de mejora de la eficiencia en la gestión. El tratamiento fiscal de la remuneración de estos instrumentos frente a la deuda debe ser objetivo de análisis y revisión para no mantener incentivos al endeudamiento excesivo. Se trata de un ámbito de reforma que es muy complementario con el relativo al capital humano.

Eficiencia y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

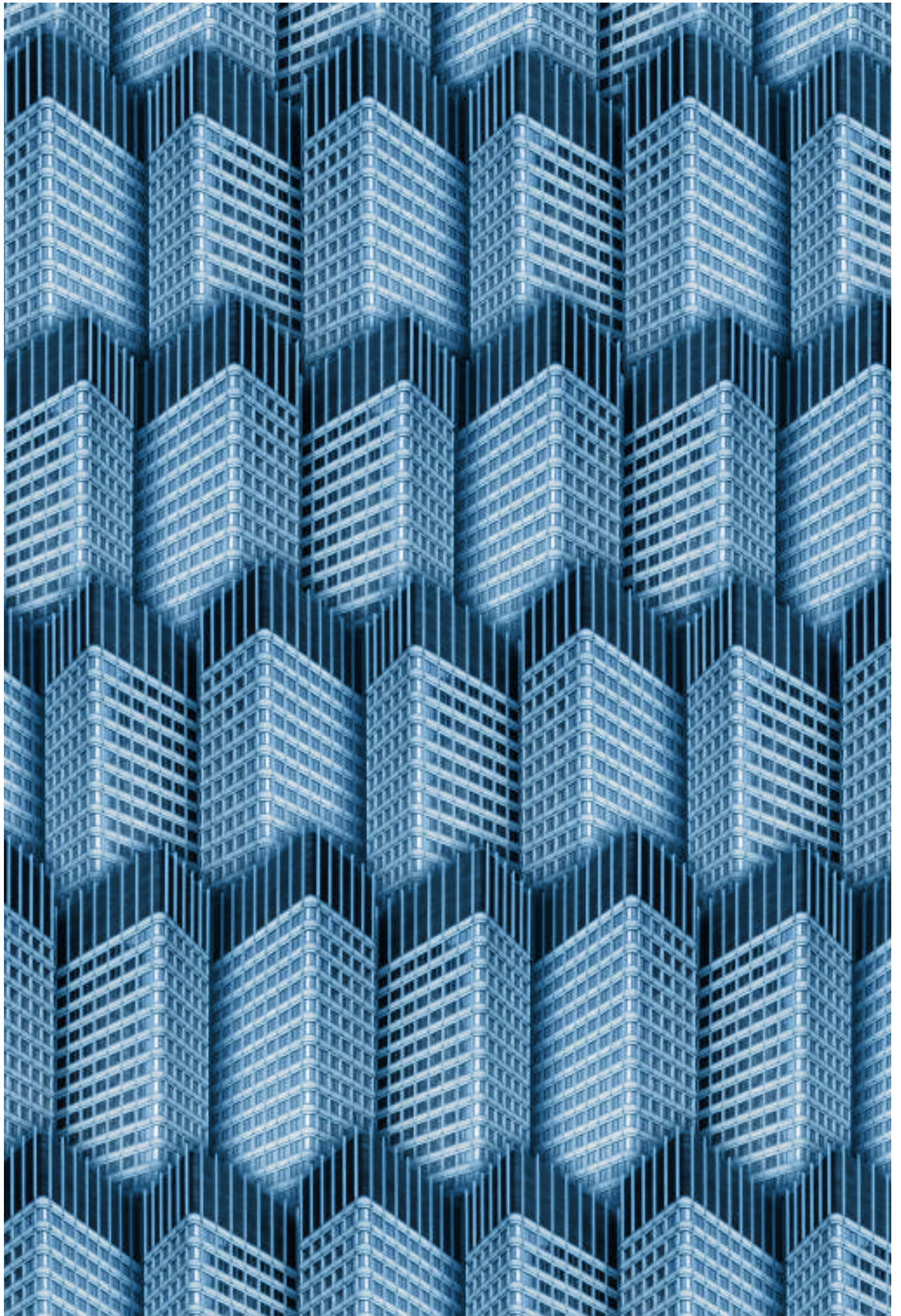
Hay dos políticas tractoras dedicadas al sector público: la cuatro (Una Administración para el S XXI) y la diez (Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible), cuya orientación es adecuada. El sector público español es relativamente pequeño para los estándares europeos y adolece de dos problemas fundamentales:

- Capacidad de gestión en un entorno muy descentralizado.
- Nivel de ingresos estructural insuficiente en relación al gasto.

El primer problema se ha evidenciado de forma clara en las dificultades para responder a la prueba de la pandemia. **Los mecanismos de coordinación propios de un Estado federal no están suficientemente engrasados e institucionalizados en España**, cuya hacienda tiene un grado de descentralización que se sitúa entre los mayores del mundo. Por otra parte, aunque las medidas comparativas europeas como el Índice de Desarrollo de la Economía y de la Sociedad Digital (DESI) colocan a nuestro país en una posición relativamente aventajada en cuanto a servicios públicos digitales, todavía quedan ámbitos en los que un **uso sistemático e integrado de los datos** pueden reducir los costes de cumplimiento y control, al tiempo que mejoran la **capacidad de gestión y de evaluación de las políticas públicas**.

El segundo problema responde a una **capacidad de recaudación tributaria** que solo en circunstancias cíclicas excepcionalmente favorables es suficiente para cubrir el volumen de gasto público. La pandemia ha vuelto a poner de manifiesto este desequilibrio, que se agravará a partir de mediados de esta década como consecuencia del envejecimiento de la población. Aunque por el momento el coste de la financiación de la deuda pública es muy bajo, la sombra sobre la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas es costosa; en la crisis anterior se manifestó con la necesidad de realizar ajustes dolorosos de manera abrupta y, si no se corrige con medidas estructurales, volverá a atenazar la credibilidad del país.

Más allá de las medidas incluidas en el Plan (como la revisión sistemática del gasto público o la creación de nuevos tributos), urge una inversión en potenciar los medios de la administración tributaria para elevar el cumplimiento fiscal de todos aquellos sujetos (personas físicas o jurídicas) cuyas rentas no son fácilmente sometidas a control. No es un problema de tipos impositivos, sino de cumplimiento, control y revisión de gastos fiscales (no en vano España es uno de los Estados miembros de la UE en los que más peso presenta la economía sumergida). Aunque una reforma fiscal de estas características es más oportuna en un entorno de recuperación económica, su preparación no debería demorarse más allá de 2021.



4. Una metodología para la toma de decisiones con respecto a la distribución de los fondos europeos de Recuperación y Resiliencia

4.1. El equilibrio entre intervención pública e impulso al sector privado

La colaboración entre sector público y privado es uno de los pilares en los que se sustenta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Sin la implicación activa del tejido empresarial no será posible alcanzar el potencial de la capacidad de inversión implícita en dicho Plan, y es condición necesaria para alcanzar una relación de apalancamiento de 1 a 4, es decir, para movilizar hasta 500.000 millones de euros con el sector privado.

Este volumen de inversión solo podrá lograrse a través del impulso de modelos de colaboración que faciliten compartir recursos y riesgos bajo fórmulas de codecisión flexibles en todas las fases de los proyectos, desde el diseño, a su ejecución y posterior evaluación. La experiencia en la ejecución de proyectos confirma que los beneficios para ambas partes se sustentan en marcos de relación público-privada estables y estructuras organizativas avanzadas en las que se distribuyen responsabilidades y riesgos. El objetivo de estas fórmulas debe ser potenciar las sinergias y favorecer la disponibilidad de nuevas herramientas y recursos enfocados a la innovación, palanca clave en la transformación económica que necesita España.

En el marco de la UE, las experiencias en colaboración público-privada (CPP) han mostrado una gran evolución desde los años noventa hasta la actualidad, tanto en su concepción, como en volumen y cantidad de proyectos ejecutados anualmente. De hecho, la Comisión Europea fue uno de los primeros organismos internacionales que aportó una definición genérica en 2004¹, refiriéndose a las CPP como las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial con el objetivo de asegurar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Junto a esta definición, la CE realizó una caracterización básica de los principales elementos de estas operaciones: (i) **una duración relativamente larga** de la relación de cooperación entre ambos socios en distintos aspectos del proyecto, (ii) **el modo de financiación del proyecto**, garantizado en parte por el sector privado, muchas veces a través de complejas organizaciones entre los diversos actores, y con la posibilidad de completarse con financiación pública², (iii) **el reparto de roles entre el operador económico**, que participa en las distintas etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación), **y el socio público**, que se concentra en la definición de los objetivos de interés general, la calidad de los servicios propuestos, la política de precios, y las garantías en el control del cumplimiento de dichos objetivos, y (iv) **el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado**, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público, sin que implique necesariamente que el socio privado los asuma íntegra o mayoritariamente.

Más recientemente, la ONU³ ha sintetizado muy bien las ventajas que se derivan de la colaboración mutua entre ambos sectores bajo una nueva definición, refiriéndose a las CPP como *"los métodos innovadores utilizados por el sector público para contratar con el sector privado, que aporta capital y capacidad para ejecutar proyectos en plazo y de acuerdo al presupuesto, mientras que la responsabilidad de la prestación de los servicios a la ciudadanía, el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida se mantiene en la esfera del sector público"*. Esta concepción resume una visión cada vez más compartida sobre el potencial – y flexibilidad- de las distintas formas de colaboración público-privada gracias a la **complementariedad de las fortalezas con las que contribuye cada una de las partes y que conduce a una situación que beneficia a ambos**.

1 Libro verde sobre la colaboración público – privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesión de la Comisión Europea (2004)

2 Pudiendo ésta ser muy elevada.

3 The Public-Private Partnership Alliance of the United Nations Economic Commission for Europe (2019)

Desde la perspectiva del sector privado, las ventajas de la colaboración con el sector público son obvias: van a permitir a las empresas:

- a. acceder a proyectos de dimensión significativa cuya materialización sería más difícil sin la participación pública – el tamaño medio de las APP en 2019 en la UE se sitúa en 338 millones de €-,
- b. acceder a nuevos mercados,
- c. contar con nuevas oportunidades de negocio, y
- d. de igual modo que favorece al socio público, compartir riesgos.

Por su parte, los argumentos en los que se fundamenta el interés del sector público por la participación privada⁴ en proyectos de interés general se basan en:

- a. contar con una **financiación significativa adicional al presupuesto tradicional** que garantice el cumplimiento de un programa planificado de inversión de capital;
- b. el potencial para **aumentar la eficiencia de los proyectos y la generación de ahorros**;
- c. contar con herramientas o instrumentos que le permitan un **mayor control de los costes y de la ejecución del proyecto**,
- d. la posibilidad de **compartir riesgos con el socio privado**;
- e. contar con unos **niveles de mantenimiento y servicio mejores** que los de los proyectos tradicionales mediante un enfoque de vida útil;
- f. la oportunidad de **combinar conocimientos especializados del sector público y del privado** de la manera más efectiva posible, en particular en sectores en los que tiene menor desarrollo.

⁴ Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial 2018: Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados, a partir de información disponible en el Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura del Banco Mundial; «The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology», EPEC, junio de 2011; «How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement», OECD Journal on Budgeting, OCDE, Volumen 2011/1; «PPP Motivations and challenges for the Public Sector», EPEC, octubre de 2015.

A estas razones hay que añadir una adicional que explicó en buena medida el periodo de auge de los proyectos de APP en nuestro país, y fue **el marco contable de la UE (SEC 2010)**. La posibilidad de que la participación pública en las distintas formas de CPP, en determinadas condiciones, sea registrada como partidas fuera de balance, aliviando los ratios de deuda y déficit y facilitando el cumplimiento de las reglas fiscales que hasta ahora imponía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE⁵ supuso un incentivo adicional en muchos casos. El Tribunal de Cuentas Europeo ha reconocido que esta posibilidad **ha jugado históricamente un papel importante** en la elección de estos modelos de colaboración en los países de la UE, aunque los proyectos más condicionados por este objetivo han corrido el riesgo –como ha advertido⁶– de que se hayan visto afectados en su relación calidad – precio y transparencia.

Sin embargo, en el caso español, el objetivo de que la inversión / infraestructura quedara contabilizada fuera de balance del sector público finalmente no se pudo conseguir en muchas de las iniciativas, lo que ha podido contribuir al decaimiento de las colaboraciones público-privadas.

Aunque en el plano teórico se identifican múltiples oportunidades de transformación económica y de éxito en la ejecución del Plan con la implicación activa del sector privado, pero éstas sólo podrán desarrollarse **potenciando los factores de éxito y superando algunas debilidades de estos modelos que la amplia experiencia europea en este tipo de proyectos ha evidenciado**. Entre 1990 y 2019 unas 1.868 Asociaciones Público-Privadas (APP)⁷ alcanzaron la fase de cierre financiero⁸ en la UE por valor de un total de 389,9 billones de euros. Desde 1990⁹ este tipo de proyectos siguió una tendencia de crecimiento sostenido, alcanzando su máxima plenitud en los años 2007-2008, pero con la irrupción de crisis económica y financiera los proyectos registraron un progresivo decaimiento que no se ha recuperado hasta el momento, no sólo en número de proyectos sino también en el tamaño de las operaciones medias.

5 Tanto las reglas que afectan al Gobierno General, como las reglas internas de cada país en el reparto de objetivos por subsectores.

6 Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial 2018

7 Asociación Público – Privada o APP corresponde a una estructura concreta de colaboración público-privada, definida a instancias del EPEC, como un acuerdo entre una autoridad pública y un socio privado diseñado para entregar un proyecto de infraestructura pública y un servicio bajo un contrato a largo plazo. Según este contrato, el socio privado asume importantes riesgos y responsabilidades de gestión. La autoridad pública realiza pagos basados en el desempeño al socio privado por la prestación del servicio (por ejemplo, por la disponibilidad de una carretera) u otorga al socio privado el derecho a generar ingresos por la prestación del servicio (por ejemplo, peajes de los usuarios de una carretera). La financiación privada suele estar involucrada en una APP.

8 Momento en el que, en lo que respecta a una APP, se firman todos los acuerdos de financiación y se han cumplido todas las condiciones que figuran en ellos. Permite que las fuentes de financiación y de fondos destinadas al proyecto (por ejemplo, préstamos, capital, subvenciones) comiencen a circular para que pueda iniciarse la ejecución de un proyecto.

9 Año de los primeros registros de APP llevados a cabo por el Centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas (EPEC). El EPEC, con apoyo del BEI, trabaja en colaboración con los Estados miembros para supervisar la evolución del mercado de APP a nivel nacional y sectorial y presta apoyo a la creación de capacidades institucionales para tratar las APP en las administraciones nacionales.

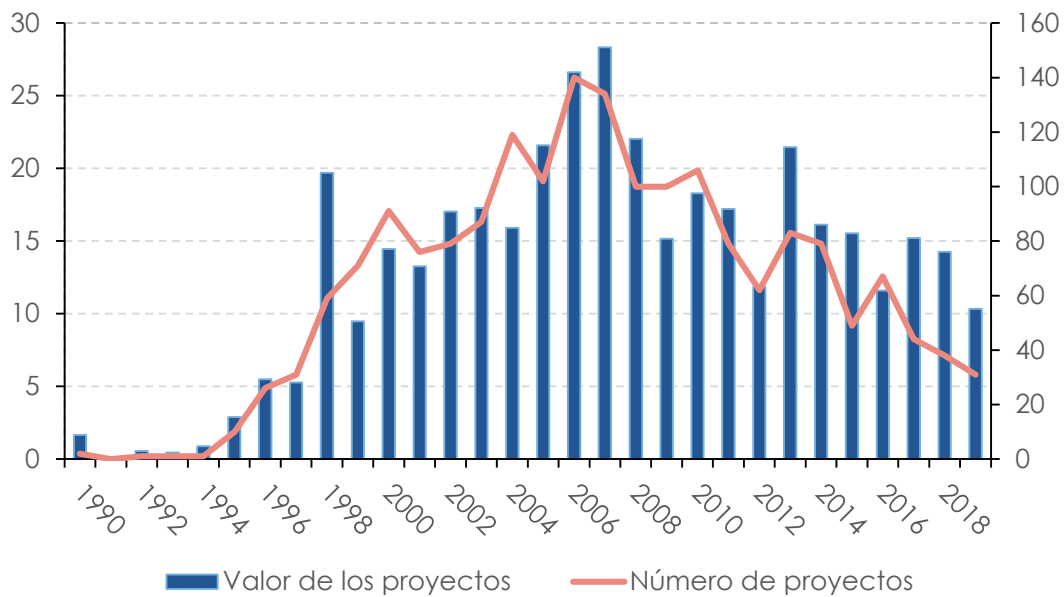


Gráfico 4. Mercado de APP de la UE desde 1990 a 2019
 (valor en bn. € y número de proyectos, eje secundario)
 Fuente: Afi, Macrobond

El sector del transporte es el que concentra más operaciones de APP, tanto en número de proyectos como en valor agregado. Le siguieron en relevancia el **sector de vivienda y servicios comunitarios, el sector de la educación, el sector de telecomunicaciones** y el **sector medioambiental**, y todos ellos deberían ser representativos en el destino de los recursos del Plan de Recuperación.

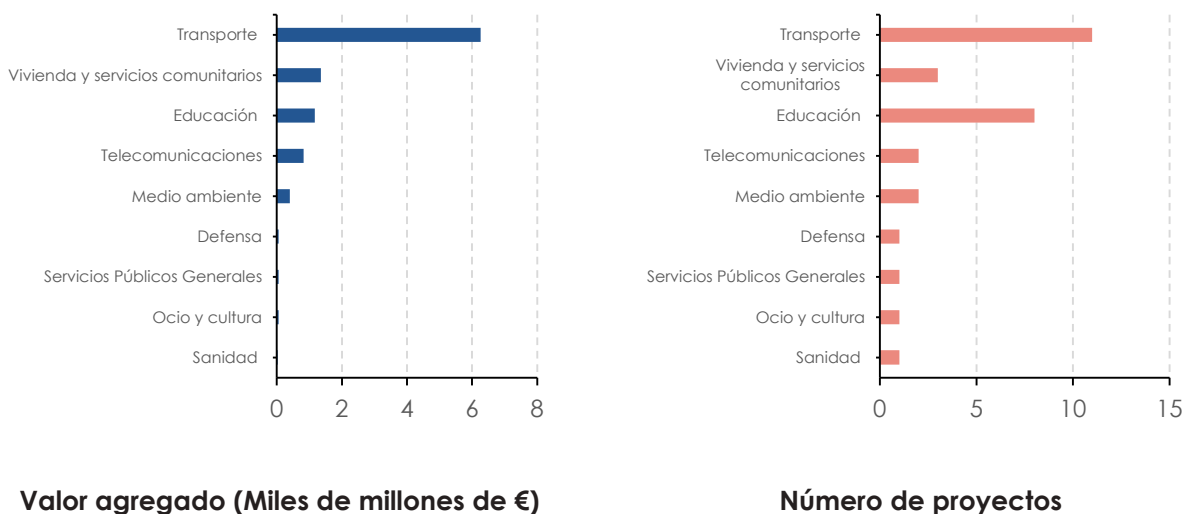


Gráfico 5. Mercado de APP de la UE por sectores en 2019
 (en número y valor de los proyectos en miles de millones de €)
 Fuente: Market Update Review of the European PPP Market in 2019. BEI.

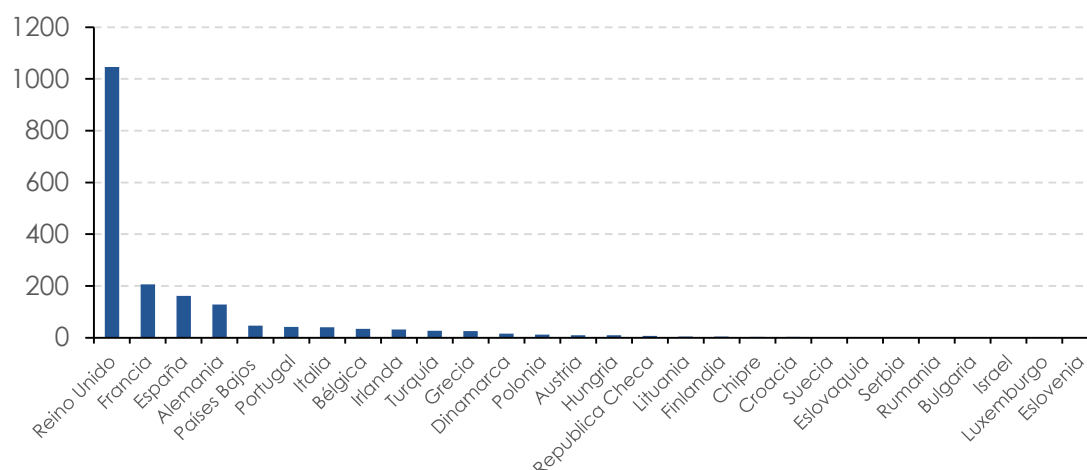


Gráfico 6. Mercado de APP de la UE por Estado miembro desde 1990 a 2019

(número de proyectos)

Fuente: Afi, Macrobond

Sin embargo, el registro de proyectos avanza que en los últimos años **la posición de España ha ido quedando relegada de forma significativa**, quedando fuera del grupo de países que concentran la mayor parte de proyectos APP en valor y número, muy lejos de Reino Unido, Francia o Alemania en los últimos años. Para corregir este significativo retroceso de España en el ámbito de las APP¹⁰ con respecto a la situación de hace más de diez años, y recuperar el impulso que requiere el éxito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es necesario que el sector público recupere la confianza en las posibilidades de éxito de la colaboración público-privada y para ello es necesario que los financiadores y los promotores privados propongan modelos que minimicen el riesgo económico y financiero que supone para la administración la consolidación contable en su balance de los proyectos estructurados con este modelo.

En este sentido, sería determinante, tal y como también ha señalado el Tribunal de Cuentas Europeo, **que los fondos de la UE se orienten de nuevo hacia las APP, demostrando un mayor alineamiento** con la política que la Comisión Europea ha venido promoviendo en defensa de las APP¹¹. El Plan de Recuperación es una buena oportunidad para integrar la colaboración público-privada en la definición y ejecución de los proyectos y combinar los nuevos recursos con las subvenciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión, como fuente principal de financiación de la UE, y los instrumentos financieros diseñados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

¹⁰ Formas tradicionalmente más habituales de la CPP.

¹¹ Por ejemplo, la Estrategia Europa 2020. Durante el periodo 2000-2014 sólo 84 APP recibieron de financiación de la UE, totalizando 5.600 millones de euros para un coste total de 29.200 millones de euros.

No obstante, para evitar volver a incurrir en los errores de modelos pasados, impulsar de nuevo la colaboración público-privada en España garantizando el éxito de los proyectos requiere tener en cuenta las recomendaciones que se deducen de las observaciones realizadas por el Tribunal Europeo de Cuentas sobre las Asociaciones Público-Privadas (2019). Con todas estas evidencias, en el momento actual es urgente aportar soluciones y medidas encaminadas a su superar las debilidades detectadas en las fórmulas de colaboración con el sector privado:

- 1. Garantizando una mayor competencia.** Las APP posibilitaron al sector público adquirir infraestructuras de gran dimensión a través de un único procedimiento. Sin embargo, en muchos casos se observó una competencia insuficiente, limitando la capacidad de negociación de los poderes adjudicadores.
- 2. Flexibilizando los procesos de contratación.** La contratación pública de las APP normalmente requiere negociar sobre aspectos que no suelen formar parte de la contratación pública tradicional y, por lo tanto, estos procesos requieren más recursos del que exigen los proyectos tradicionales. Las medidas orientadas a flexibilizar los procesos, manteniendo las salvaguardas jurídicas para respetar la legalidad, los esfuerzos de normalización en aspectos comunes a los distintos contratos, y la disponibilidad de personal cualificado para facilitar la agilización serán factores clave para optimizar la duración de estos procesos. No obstante, esta flexibilidad no debe ir en detrimento de la preparación de los proyectos evitando contratos prematuros y poco eficaces¹².
- 3. Estableciendo mayores controles y evaluación para evitar ineficiencias en forma de retrasos en la ejecución o aumento de costes.** Buena parte de los proyectos auditados por el Tribunal Europeo registraron demoras que oscilaron entre los dos y los 52 meses, al igual que detectaron volúmenes significativos de recursos públicos adicionales necesarios para completar las inversiones proyectadas. Serán precisos mecanismos adicionales de control de la ejecución de los proyectos desde el sector público, que deberá reforzar su papel de control, así como fortalecer los instrumentos de evaluación desde el momento en el que se diseña cada proyecto, lo que exige una dedicación previa a la preparación de la información que será necesario disponer durante la configuración y ejecución de cada proyecto para asegurar una evaluación óptima.

¹² En las tres autopistas griegas que auditaron detectaron que el coste por kilómetro había aumentado hasta el 69%, mientras que al mismo tiempo se redujeron hasta un 55 % el alcance de los proyectos. La insuficiente preparación de los proyectos por parte del socio público explicó en parte estas ineficiencias.

4. **Exigiendo mayor diligencia en la planificación de los proyectos.** El coste elevado y la prolongada duración de las APP de infraestructuras exigen una diligencia particular. En algunos casos, el Tribunal constató que algunos proyectos se habían basado en **escenarios excesivamente optimistas** en lo que se refiere a la futura demanda y utilización de la infraestructura prevista, lo que provoca índices de utilización de los proyectos muy por debajo de las previsiones, sin tener en cuenta el riesgo pendiente de grave infrautilización de las infraestructuras tras su finalización.
5. **Mejorando la distribución de riesgos entre los socios públicos y privados.** Esta distribución fue en ocasiones inadecuada e ineficaz con desequilibrios entre los índices de remuneración ofrecido a los socios privados y los riesgos asumidos. También advirtieron disfunciones en la duración de los contratos de los proyectos TIC y la rápida obsolescencia tecnológica.
6. **Incorporación de criterios complementarios al precio.** Incorporación de criterios sociales y medioambientales, **un control más efectivo y procedimentalizado** de los objetivos, **la adopción de la cultura de la evaluación**, valorando con técnicas cuantitativas los resultados que se han fijado desde la perspectiva del interés público y, **una cultura de incentivos hacia la innovación permanente**, son mejoras que deben acometerse con carácter prioritario. **La capacidad de innovación debe ser un aspecto crucial para impulsar la colaboración público-privada ante el reto de la transformación económica de España**¹³. La OCDE, en su informe "The innovation Imperative in the Public Sector" (2015), advierte de la necesidad de una agenda política en donde el sector público fomente y produzca innovación, desde un marco de acción que incorpora la colaboración público-privada, junto con el capital humano, el conocimiento y la reforma administrativa.

¹³ Una extensa literatura académica aborda la relación entre innovación y fórmulas flexibles de colaboración entre ambos sectores (Alsina y González (2019), Rasmusen (2016), Greve y Hodge (2013), Osborne (2000), Mazzucato (2014).

En definitiva, la agenda pública **debería integrar los factores de éxito** que han identificado los organismos internacionales y algunos expertos¹⁴ en el diseño de las futuras colaboraciones público-privadas:

1. El apoyo político e institucional,
2. Liderazgo estratégico por parte de la administración,
3. Discrecionalidad compartida
4. Definición de objetivos compartidos para encontrar un espacio de beneficio mutuo
5. Mecanismos de gestión y transferencia equilibrada del riesgo,
6. Mecanismos de evaluación de la gestión y de los resultados
7. Grado de profesionalización de los gestores públicos y privados,
8. Implementación de medidas organizativas que permitan pasar de una administración pública burocrática tradicional a otra más flexible preparada para la gestión en red,
9. Una buena política de comunicación interna y externa,
10. Acuerdo con reglas claras y robustas donde se comparta la cultura organizativa y la misión compartida, y
11. Un clima de confianza y compromiso.

14 Alsina Burgués y González de Molina (2019)

4.2. Impacto a corto plazo versus efecto transformador a medio y largo plazo

Una baja tasa de descuento social: el valor de los beneficios futuros

Para la evaluación y selección de proyectos de inversión públicos o con apoyo público, existe una metodología detallada de Análisis Coste Beneficio (ACB), con una larga experiencia de aplicación en el ámbito de los fondos estructurales europeos (Comisión Europea, 2014¹⁵). La ventaja de la aplicación de esta metodología es que permite una valoración sistemática y comparable de los beneficios netos sociales que puede generar cada proyecto. Para el NGEU, la aplicación del ACB está perfectamente indicada, a pesar de que, dadas las restricciones de plazos para su ejecución, el alcance del análisis deberá adaptarse a la tipología del proyecto (volumen de inversión, carácter público o privado, naturaleza)¹⁶. El ACB no está solo indicado para la fase de preparación de los proyectos y toma de decisiones de asignación de los recursos públicos disponibles, sino que puede utilizarse también para evaluar la ejecución del proyecto y compararla con la prevista.

De manera esquemática, un ACB implica realizar los siguientes pasos:

- **Estimación de los desembolsos y de los beneficios sociales netos del proyecto para cada año de vida.** La principal dificultad aquí estriba en, partiendo de los flujos de caja privados, estimar y valorar todos los costes y beneficios sociales que no se reflejan en los precios de mercado y requieren el uso de los denominados precios sombra y de otros ajustes para estimar las externalidades, que deben reflejar el valor marginal social. Por ejemplo, debe incorporarse como un beneficio la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (que se pueden valorar a partir del precio de los derechos de emisión o de acuerdo con los precios creciente propuestos por la Comisión), el ahorro de tiempos de desplazamiento o el aumento de la esperanza o la calidad de vida; de la misma manera, debería incorporarse como un coste la contaminación, la generación de residuos, los efectos nocivos sobre la salud o la posibilidad de que los activos queden varados por razones climáticas. En los proyectos privados, la decisión de selección para recibir fondos del NGEU debe partir de los efectos externos netos, que medirían el impacto del proyecto sobre el bienestar social, más allá de los beneficios netos privados.

15 La Comisión elaboró una guía, cuya primera versión es de 1994, para uso por parte de sus propios funcionarios encargados de evaluar los proyectos, los funcionarios de los Estados Miembros, así como el personal de las empresas financieras o consultoras que contribuyen a elaborar la documentación de los proyectos.

16 La propia Comisión Europea exige la aplicación del ACB a los proyectos con un desembolso inicial de más de 50 millones de euros.

- **Selección de la tasa de descuento social adecuada.**
La homogeneización de beneficios y costes en distintos períodos debe hacerse aplicando la actualización con una tasa de descuento adecuada. En el análisis de inversiones, la adecuación requiere que la tasa represente el coste de oportunidad de una inversión para un nivel de riesgo similar; es decir, el rendimiento de la mejor inversión alternativa y comparable. Dado que en el NGEU se trata de fondos públicos, que se van a financiar en el mercado con emisiones de deuda la Comisión Europea en nombre de la UE (que se reembolsará a partir de 2028 con las aportaciones de todos los Estados Miembros), la tasa de descuento debe tener como referencia ese coste de emisión. Por otra parte, cuando se trata de evitar daños a las generaciones futuras, como los que generará el cambio climático, la equidad intergeneracional obligaría a utilizar tasas de descuento muy próximas a cero.
- **Introducción del riesgo y la incertidumbre asociado a la estimación de los flujos de beneficios sociales netos.** El nivel de riesgo que soportan los flujos de beneficios y costes de los proyectos puede ser muy distinto. Un programa de apoyo a la rehabilitación de viviendas ligado a la eficiencia energética tendrá un riesgo bajo, en comparación, por ejemplo, con el desarrollo de una tecnología innovadora en sus primeras etapas, que enfrenta un riesgo de fracaso considerable (difícil de cuantificar en términos probabilísticos, aproximándose más a la incertidumbre fundamental). El ACB debe incorporar esta diferencia en los niveles de riesgo, lo que suele hacerse en distintas etapas: i) análisis de sensibilidad para identificar las variables cuya variación más impacta al VANs ii) análisis cualitativo de los principales riesgos y su severidad iii) estimación probabilística del riesgo y iv) factores mitigantes en caso de detectar riesgos significativos. Finalmente, esta estimación puede incorporarse como una reducción del flujo de beneficios netos o la adición de una prima de riesgo a la tasa de descuento. Ahora bien, una de las ideas básicas sobre las que se asienta el NGEU es que los Estados tienen que invertir en la aceleración del cambio tecnológico que facilitará la transformación de la economía. Aunque los riesgos sean altos, los beneficios sociales que pueden generar son extraordinariamente altos (lo que tiene que reflejarse en el numerador de la corriente de flujos sobre la que se hace el ACB) y, en cualquier caso, los Estados son los más indicados para asumir esa incertidumbre fundamental asociada a la frontera tecnológica.

- **Cálculo del valor actual neto social de cada proyecto.** La suma del valor actual de la corriente de beneficios sociales netos es el valor actual neto social (VANs) (o el Economic Net Present Value, en la jerga de la Comisión). La condición necesaria para que un proyecto sea elegible es que su VANs sea superior a cero, lo que implica que su efecto sobre el bienestar social es positivo, porque genera una tasa de rentabilidad económica (en la terminología de la comisión) por encima de su coste de oportunidad, que es la tasa de descuento social. Para comparar proyectos distintos, se seleccionaría aquellos con mayor VANs. El criterio alternativo de la tasa interna de retorno (TIR) social (que sería el tipo de descuento que iguala el desembolso inicial al valor actual de los flujos de beneficios y coste sociales) sería menos práctico en este contexto¹⁷. La razón es que la TIR no nos permitiría comparar proyectos con distintos perfiles temporales. Un proyecto puede resultar muy rentable, pero en un plazo muy corto, de manera que su contribución a la generación de valor social sea limitada. Por el contrario, aquellos proyectos con ciclos de generación de beneficios largos pueden acabar resultando mucho más favorables para el bienestar social, aunque en términos de rentabilidad no sean tan atractivos.

El rasgo más novedoso del entorno en el que se va a implementar el NGEU respecto a períodos anteriores es el **extremadamente bajo nivel que han alcanzado los tipos de interés de la deuda pública**, que son la referencia para el cálculo de la tasa de descuento social. Este descenso estructural de los tipos de interés justifica, según Furman y Summers (2020), un nuevo enfoque para la política fiscal con mayor énfasis en proyectos de inversión pública con rendimientos superiores al coste de financiación de la deuda.

¹⁷ En la metodología de la Comisión, los proyectos tienen que presentar su tasa de retorno financiera (con flujos de caja privados) y la tasa de retorno económica. Según el análisis de Florio, Morretta y Williak (2018), en el período 2007-2013, la tasa media de los proyectos de los fondos de cohesión fue de -2,9% en rentabilidad financiera y del 16,2% en rentabilidad económica.

La referencia más próxima es el tipo de interés al que ha emitido la Comisión Europea en octubre de 2020 para financiar los desembolsos en el marco del programa SURE¹⁸. El bono a diez años, que es un plazo razonable para el período medio de financiación de los fondos del NGEU¹⁹, se emitió a un tipo de interés de -0,23%²⁰. Como se señalaba anteriormente, esta es la mejor referencia para el coste de oportunidad de los proyectos del NGEU; y las expectativas sobre la evolución futura de los tipos de interés contenidas en la curva de rendimientos de la deuda pública apuntan a que estos niveles se mantendrán durante los próximos tres años.

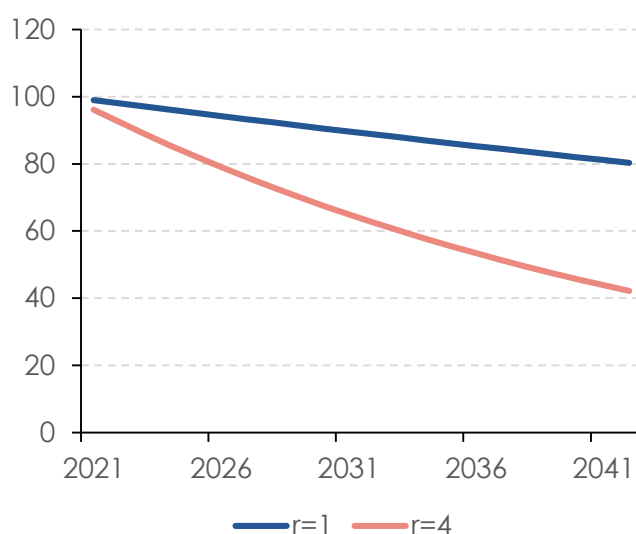


Gráfico 7. Valor presente de flujos de beneficios futuros en función de la tasa de descuento (euros actuales de flujos de 100 euros)

Fuente: Afi

18 Las siglas responden a Program to Mitigate Unemployment Risk in an Emergency, que es una de las redes de seguridad que ha aprobado la Unión Europea para apoyar a los Estados Miembros en la respuesta de emergencia a la crisis económica generada por la pandemia. Se trata de fondos que obtiene la Comisión en el mercado para prestarlos a los Estados Miembros para financiar el coste de los programas de reducción temporal de empleo como los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo en España.

19 La Guía de la Comisión señalada en una nota anterior establece el período de vida de los proyectos para los ACB entre diez y treinta años.

20 Para el período 2014-2020, la Comisión recomendaba una tasa de descuento del 3%.

La conclusión es que la tasa de descuento social aplicable a los ACB de los proyectos del NGEU se situará en niveles del 1-1,5% en los proyectos de riesgo bajo. La interpretación económica es que, en estas condiciones, **la preferencia social por el presente es muy baja** (la disposición a pagar para disfrutar de beneficios en el presente respecto al futuro es muy baja) y **la sociedad valora los beneficios en el futuro** de manera muy próxima a los beneficios en el presente. Así, el valor actual social de cien millones de euros en 2025 sería muy próximo al valor actual social de esos cien millones de euros en 2021. A efectos de la metodología del ACB y de la toma de decisiones sobre selección de proyectos, cobra particular importancia la generación de beneficios a medio y largo plazo porque su efecto en el Valor Actual Neto social será más alto que en un entorno de tipos de interés más elevados.

El gráfico 7 presenta un ejemplo para observar este efecto. Asumiendo un proyecto con un plazo de veinte años y flujos netos de beneficios constantes iguales a cien, se presenta la diferencia en el valor actual de cada flujo en función de dos tasas de descuento (4% versus 1%). Para el último año en el que el proyecto genera beneficios (2042), el valor actual del flujo con una tasa del 4% es casi la mitad del valor actual del flujo con una tasa de descuento del 1%.

El contexto de una baja tasa de descuento social tiende a favorecer, aplicando el criterio del VANs, aquellos proyectos con períodos de generación de beneficios más largos. Aunque el efecto dependerá del perfil de costes y beneficios de cada proyecto, existen algunos elementos de tipo sectorial que conviene destacar y que deberían tenerse en cuenta a la hora de decidir entre distintos proyectos. Sobre todo cuando, como se ha señalado anteriormente, el NGEU concentrará sus esfuerzos en nuevos tipos de inversión, sobre todo ligados a la sostenibilidad y a la digitalización. En la Guía se señalan los diferentes períodos que convencionalmente se aplican para proyectos en distintos sectores, que oscilan entre los quince y los treinta años. Más allá de estas diferencias, deberían tenerse en cuenta los siguientes elementos de diferenciación sectorial:

- **Infraestructuras.** El análisis ex ante de Florio et al subraya el elevado rendimiento económico de los proyectos de infraestructuras en relación a su rentabilidad financiera. Se trata de proyectos con períodos de vida largos, en los que la metodología de estimación de beneficios y costes sociales está bien asentada en una larga experiencia. Como señalábamos al principio, en el contexto del NGEU las necesidades en este ámbito siguen siendo relevantes, pero más orientadas a la electrificación y descarbonización de la movilidad que a seguir desarrollando infraestructuras de transporte convencionales, donde podría incurrirse en un riesgo de saturación. Un elemento fundamental en este ámbito es la incorporación de los costes de operación y mantenimiento en el cálculo del VAN privado, para tomar en cuenta la sostenibilidad financiera de los proyectos. Para España, que cuenta con un stock de capital público de transporte relativamente alto, la cuestión del mantenimiento es esencial y su financiación a través de un sistema de pago por uso debería incluirse en las reformas que acompañen al Plan de Recuperación.

- **Sostenibilidad.** En los proyectos ligados a la transición verde, la estimación de los efectos externos positivos es fundamental para poder obtener una valoración adecuada de la aportación de los proyectos al bienestar social. No solo las reducciones de emisiones, sino otros efectos positivos como la mejora de la salud por menor polución, o la reducción de las importaciones de hidrocarburos al aumentar el peso de la generación renovable. Además, existen efectos tractorales significativos, asociados por ejemplo a la inversión en redes de distribución de energía eléctrica. Estos efectos tienen un componente permanente elevado.
- **Digitalización.** En el análisis de Florio et al se destaca que los proyectos de tecnologías de la información y la comunicación (donde se engloban los programas de extensión de la banda ancha) alcanzan un rendimiento económico del 33,8%, el más alto de todos los sectores analizados. Parte de estos beneficios derivan del acceso a los servicios digitales en zonas de menor renta y población. Para el NGEU, resulta de particular interés realizar un esfuerzo en la estimación de los beneficios de la extensión de las tecnologías digitales, más allá de las infraestructuras de conectividad. Los beneficios de estas inversiones pueden resultar difíciles de estimar, dado el bajo coste marginal de añadir usuarios a los servicios.
- **Ciencia, investigación y desarrollo.** La propia Guía de la Comisión reconoce la dificultad de realizar el ACB en este tipo de proyectos. El NGEU tiene un componente elevado de apoyo público a las tecnologías críticas para la digitalización y la transición ecológica; dichas inversiones probablemente requieran, además de una estimación de posibles beneficios en caso de éxito, una tasa de descuento más elevada que refleje la incertidumbre sobre las posibilidades de éxito. España tiene que mejorar de manera muy notable su capacidad de absorción de fondos europeos para este tipo de proyectos, que ha sido extremadamente baja en el último período de programación.

4.3. Inversiones para el reequilibrio territorial en una economía más sostenible

La irrupción de la pandemia ha evidenciado la necesidad de afrontar de forma decidida **el reto demográfico y territorial en este país** con el objetivo de reducir desigualdades. Estos desequilibrios se evidencian no sólo entre regiones sino dentro de la misma región, entre los entornos urbanos y rurales, especialmente con las zonas menos accesibles y con baja densidad de población. Si bien, en algunas comunidades autónomas, debido a las características geofísicas, la dispersión de los núcleos poblacionales y el envejecimiento demográfico que las caracterizan, este desequilibrio es aún mayor. El problema no es nuevo, la denominada España vaciada lleva tiempo reclamando medidas urgentes orientadas al reequilibrio demográfico y económico de los territorios. **Los objetivos de estas áreas más vulnerables son fijar población** para evitar el éxodo a núcleos urbanos, especialmente de los tramos de edad más jóvenes, **y atraer nuevos residentes**, todo ello exige **contar con las infraestructuras necesarias y facilitar las nuevas oportunidades de crecimiento económico y empleo que favorece el entorno rural en la consolidación de un desarrollo más sostenible**. Fijar como objetivo el logro de un crecimiento más equilibrado entre los territorios derivará en un impacto positivo en la distribución de los niveles de renta per cápita y la reducción de emisiones contaminantes en los núcleos más poblados. El aprovechamiento de las ventajas competitivas que ofrece el medio rural en el acceso a recursos naturales constituye una vía óptima hacia un crecimiento sostenible fundamentado en la **transición energética y la promoción de la economía circular**.

No obstante, la consecución del objetivo de reequilibrio territorial no puede emprenderse sin garantizar la accesibilidad a los servicios esenciales (sanitario, asistencial, educativo, infraestructuras) de forma equitativa en todo el territorio nacional. De hecho, la pandemia ha evidenciado tensiones en el sistema funcional de servicios básicos a consecuencia de los desequilibrios territoriales. Las zonas que se han enfrentado a mayores dificultades en los momentos de mayor intensidad de la emergencia sanitaria han sido tanto los **territorios con sistemas de servicios de reducida dimensión**, coincidentes con un menor desarrollo económico y dificultades de asentamiento demográfico, **y por otro, las grandes ciudades**, donde la concentración poblacional y la intensidad de la crisis ha obligado a repensar los sistemas vigentes de trabajo, movilidad y residencia.

El Dictamen de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica reconoce la necesidad de afrontar el reto demográfico a través de la redefinición del modelo territorial en España con los objetivos de reducir la brecha en densidad poblacional, **ampliar las oportunidades de las zonas más afectadas por la despoblación**, baja densidad o envejecimiento, **y el alivio de la presión sobre los territorios que concentran población y actividad**.

Con la crisis sanitaria provocada por la pandemia, los confinamientos selectivos y las medidas de seguridad adoptadas, la recuperación económica de estas zonas más vulnerables es aún más compleja y precisa de transformaciones en todos los ámbitos de la acción pública y la implicación activa de la iniciativa privada. La orientación de las inversiones del Plan de Recuperación hacia ámbitos más relevantes en la lucha contra la despoblación conlleva un impacto potencial de gran alcance para asegurar el reequilibrio territorial.

Los principales ejes de actuaciones sectoriales que se identifican como palancas para abordar el reto demográfico de forma eficaz son:

- **Impulso a la transición energética, la electrificación y la economía circular optimizando las ventajas competitivas que ofrece el entorno rural.**
- **Digitalización de la economía y los servicios esenciales, garantizando su accesibilidad y cobertura de calidad, y la conectividad digital** en áreas rurales de difícil cobertura.
- **Promoción del desarrollo sostenible a través de otros sectores tractoros**, como el Turismo inteligente y sostenible en el medio rural, la movilidad sostenible y el impulso de la actividad agroalimentaria.

A continuación, desarrollamos dichos ejes de actuación:

a. Impulso a la transición energética, la electrificación y la economía circular optimizando las ventajas competitivas que ofrece el entorno rural.

Como anticipamos, hay **proyectos tractoros** de crecimiento y la transformación económica **con un gran potencial para promover la cohesión territorial** a través de la recuperación de la actividad económica en zonas más vulnerables sobre la base de la transición ecológica y la calidad de vida. El aprovechamiento de las sinergias derivadas del medio natural en la articulación de un modelo económico más sostenible, adquieren especial relevancia en la **descarbonización de la economía, el impulso a la electrificación, el tránsito hacia energías renovables, la promoción de la economía circular y su vinculación con una industria agroalimentaria sostenible**. En todos estos sectores destaca su carácter innovador, su vinculación a lo local, la adopción de procesos más eficientes²¹, la contribución a la **lucha contra el cambio climático**, la capacidad para generar nuevos puestos de trabajo o posibilidades de negocio y con todo ello, su reversión no solo en la fijación, sino también la **atracción** de población en entornos de baja densidad demográfica.

²¹ Por ejemplo, la localización de empleo próxima a la accesibilidad a los recursos naturales minimiza desplazamientos de personas, materias primas y productos generando ahorros en los procesos productivos y un impacto positivo en el medio ambiente (menos congestión, menos polución, etc.)

En esta misma dirección, **la promoción de la economía circular en los entornos rurales supone una gran oportunidad de revitalización**, ya que pone en el centro la revalorización de los recursos naturales y busca su optimización a través del incremento de los usos alternativos. Dada la concentración de recursos naturales en el ámbito rural, éste se convierte en el entorno idóneo para estudiar las fórmulas de revalorización y la optimización de su uso. Estos recursos naturales se están desaprovechando a consecuencia de los procesos de despoblación y emigración hacia áreas urbanas, donde precisamente se concentran las necesidades de optimización de los recursos escasos.

Los proyectos de generación renovable y la electrificación, como ya se ha mencionado, tienen un elevado potencial en el reequilibrio del territorio, revirtiendo los procesos de despoblación, ya que llevan aparejados proyectos de dimensión relevante en las zonas en las que se instalan.

Se trata de tecnologías que han reducido significativamente sus costes en los últimos años y que ofrecen, además, una oportunidad inigualable de creación de empleo de calidad. Los entornos rurales generan un mayor atractivo frente a otros para la ubicación de proyectos de generación renovable, por la accesibilidad y calidad de los recursos naturales, un mayor espacio no urbanizado y la implantación de la industria agroalimentaria asociada a la oportunidad de aprovechar los subproductos y residuos que pudieran generarse.

Se trata de iniciativas que suponen una oportunidad **especialmente interesante para empresas locales y cooperativas agroalimentarias asentadas en núcleos rurales**, no sólo por la mejora en la eficiencia energética que se produce de forma directa, sino también por la mejora inducida de la sostenibilidad de los proyectos empresariales por la independencia que genera de los combustibles fósiles.

Las nuevas tecnologías limpias, como la producción de hidrógeno verde a partir de energía eléctrica renovable, conceden nuevas oportunidades de crecimiento a los entornos más despoblados permitiendo potenciar los tejidos productivos rurales, generar riqueza y empleo, y luchar contra el cambio climático. El **hidrógeno verde** ha pasado a convertirse en una inversión estratégica en el contexto de la UE, como tecnología clave para descarbonizar sectores difíciles de electrificar -como la industria de alta temperatura o al transporte pesado- y alcanzar la neutralidad climática a 2050. No obstante, es necesario fortalecer la I+D+i y generar experiencia y escala en este tipo de proyectos para reducir el coste de su producción. En España se han puesto ya en marcha los primeros proyectos de hidrógeno verde centrados, principalmente, en la descarbonización de procesos industriales, lo que supone **un impacto positivo para la sostenibilidad de la industria y para la economía local del territorio**.

La tendencia hacia una mayor electrificación de usos finales y el mayor peso de la energía renovable en el consumo eléctrico implica la necesidad de aumentar las inversiones en refuerzo y digitalización de redes eléctricas, especialmente en redes de distribución. Las redes eléctricas son el eje vertebrador de la transición energética, pues son la clave para abastecer adecuadamente a la nueva demanda e integrar de manera óptima las nuevas renovables en el sistema, de forma que se garantice un sistema eléctrico seguro y resiliente. La aceleración de la inversión en infraestructuras clave de la red eléctrica tiene, además, un impacto en empleo y un retorno fiscal significativos.

Si a la mayor inteligencia de la red de distribución eléctrica, se suma la integración de la generación de fuentes renovables, el despliegue de infraestructura de recarga para la movilidad eléctrica, y actuaciones en eficiencia energética, el modelo smart city se convierte en **una alternativa de sostenibilidad ambiental para cualquier ciudad, que además promueve el empleo local y el desarrollo de modelos de negocio de futuro.**

b. Digitalización de la economía y los servicios esenciales, garantizando su accesibilidad y cobertura de calidad.

Un eje fundamental para impulsar el necesario reequilibrio es el **proceso de digitalización de la economía española y de los servicios básicos.** Avanzar en este objetivo permitirá asegurar la equidad de todos los ciudadanos en el acceso a servicios esenciales (administrativos, socio-sanitarios, educativos, económicos, etc.) y generar mayores oportunidades económicas, sociales y personales en territorios menos densos y con mayores barreras geográficas. Una conectividad suficiente en todo el territorio promueve la creación de nuevos modelos de negocio y nuevas formas de bienestar, contribuyendo en gran medida a la fijación de población en las zonas con mayores dificultades iniciales. La implantación generalizada de procesos telemáticos en el ámbito relacional (profesionales del sector con los usuarios) puede facilitar la superación -como ya ha demostrado en parte el confinamiento y la pandemia- de estos desequilibrios territoriales. La fijación de población y el asentamiento de profesionales en territorios rurales y dispersos, que ofrecen tradicionalmente menos atractivos dada una oferta muy limitada de servicios, se verá favorecida con un plan efectivo de digitalización. El objetivo prioritario será asegurar una **conectividad suficiente**, al menos entre los centros de referencia (sanitarios, educativos, etc.) en las zonas o comarcas para que los colectivos más vulnerables no se queden atrás, **así como la disponibilidad de competencias digitales** por parte de la población que aseguren de forma efectiva un acceso equitativo.

La Agenda **España Digital 2025** puede contribuir al logro de estos objetivos. Este plan contempla la puesta en marcha durante 2020-2022 de un conjunto de reformas estructurales en este ámbito. El volumen de inversión pública y privada previsto asciende a unos 70.000 millones de euros, de los cuáles 20.000 millones de euros correrán a cargo de los presupuestos públicos. La disponibilidad de una Agenda que impulse la Transformación Digital va a ser una palanca fundamental en el impulso del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades, como consecuencia directa de la conectividad y accesibilidad; pero también será un elemento clave en el impulso de la Transición ecológica hacia un modelo económico más sostenible, basado en la eficiencia energética, la movilidad sostenible o la economía circular, capaz de brindar oportunidades de crecimiento y prosperidad de forma más equitativa.

Como primer paso, se deberá abordar –como se propone en el Dictamen de la Comisión- la digitalización integral del territorio de banda ancha y móvil y promover un despliegue territorialmente inclusivo de las infraestructuras y servicios 5G. El objetivo es **garantizar la conectividad en todos los municipios del país** y asegurar que la red llega a todas las explotaciones ganaderas y agrarias, que pueden estar incluso alejadas de los municipios a los que pertenecen. Sin este despliegue final no será posible avanzar en la transformación tecnológica y digital del sector primario.

Otra prioridad de inversión va a ser **el ámbito de la digitalización de servicios esenciales**, con especial interés en el ámbito sanitario y educativo.

En el ámbito sanitario, la capacidad del sistema para facilitar atención sanitaria de forma telemática en procesos de carácter rutinario, o la prevención y seguimiento de enfermedades crónicas, así como mejorar las posibilidades de conectividad entre profesionales de distintos ámbitos (por ejemplo, entre atención primaria y especialistas, o con los servicios sociales o residenciales) resulta clave en el acceso a servicios de calidad en zonas rurales o despobladas, a las que se suma el reto del envejecimiento poblacional. La apuesta decidida por la inversión en eSalud, en particular en la oferta de servicios orientados a la asistencia, la interconexión entre servicios y el empoderamiento del paciente en la gestión de su propia salud, tiene un elevado potencial para superar las dificultades de acceso y facilitar incentivos al asentamiento poblacional en estos territorios. El Plan de Digitalización 2025 considera la **Salud Digital uno de los ámbitos con mayor potencial para la transformación integral de la cadena de valor de varios sectores estratégicos**, incluyéndolo entre los proyectos tractores del Plan.

Pero también **debe abordarse el desarrollo de la digitalización en el ámbito educativo a través de la promoción de proyectos de inversión en esta área.** La vertebración territorial y social va a exigir también garantizar la disponibilidad de herramientas y equipos que impulsen la capacitación digital tanto en el entorno laboral como de la toda la comunidad educativa. A consecuencia de la pandemia, ha sido precisamente en este ámbito donde se ha evidenciado una mayor brecha digital, y aunque se han dado algunos pasos en su superación, como el Programa Educa Digital, queda mucho por hacer para garantizar una accesibilidad eficaz y superar las brechas identificadas: el acceso a la tecnología²², la calidad de uso de estas herramientas y la capacitación para desarrollarlas y usarlas. Invertir en este ámbito equivale a apostar por la cohesión social y territorial, posibilitando que el alumnado tenga acceso garantizado a contenidos educativos de calidad con independencia de su realidad social o del lugar de residencia. Avanzar en esta dirección posibilitaría incluso el acceso a formación muy especializada incluso desde áreas rurales muy desconectadas de núcleos urbanos, abriendo de forma significativa el abanico de oportunidades de desarrollo formativo y profesional. Estos objetivos están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

Pero el objetivo de capacitación digital no debe circunscribirse exclusivamente a la comunidad educativa, sino que deberá abarcar todos los colectivos y todos los territorios. Esta meta se ha reflejado en el propio Plan Digital 2025, que considera como tercer eje estratégico **el refuerzo de las competencias digitales de la ciudadanía y de los trabajadores con objetivos específicos incluidos en un Plan Nacional de Competencias Digitales.** El incremento del nivel de competencias digitales básicas de los colectivos más vulnerables y los residentes en áreas no urbanas se sitúa entre las prioridades del plan²³. Las acciones que se orienten hacia este objetivo supondrán un contribución hacia el reequilibrio territorial gracias al acceso a mayores oportunidades económicas y sociales, posibilitando la enseñanza a distancia, el teletrabajo, nuevas oportunidades para la actividad emprendedora y, en definitiva, asegurar una oferta formativa de calidad a la población de las zonas rurales que limite el éxodo demográfico a los núcleos urbanos para la búsqueda de trabajo, opciones de negocio o formación especializada. De hecho, la educación superior deberá también abordar una transformación digital que tenga en cuenta no sólo la adquisición de habilidades digitales avanzadas sino también el fomento de las vocaciones científico-tecnológicas y nuevas formas colectivas de aprendizaje.

22 A raíz de la pandemia muchos alumnos en situación de vulnerabilidad no pudieron seguir avanzando con su aprendizaje al no disponer de equipamiento, conectividad o herramientas adecuadas. De hecho, la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de TICs en los hogares elaborada por el INE (2019) señalaba un total de 792.048 hogares con hijos sin dispositivos digitales y 284.243 sin conexión a internet. El informe PISA (2018) reflejaba también que hasta un 9% de los estudiantes (unos 543.000) no contaban con ningún ordenador en casa.

23 15 millones de personas

c. Promoción del desarrollo sostenible a través de otros sectores tractoros, como el turismo, el transporte y el sector agroalimentario.

Sin duda, hay un amplio abanico de sectores que se ven favorecidos por las ventajas y sinergias que caracterizan el entorno rural y que deberán integrarse en la modernización de la economía española con el objetivo de armonizar el crecimiento económico en todo el territorio y apostar por la sostenibilidad del mismo. Entre estos sectores hay que destacar el turismo rural, la industria agroalimentaria sostenible, el sector tecnológico y las áreas de conocimiento, y los nuevos modelos de movilidad, que pueden ser facilitadores de las oportunidades de negocio, la mejora de la conectividad entre territorios y la limitación del impacto medioambiental.

El **turismo Inteligente** responde a una concepción avanzada del turismo acorde con una industria responsable y conectada y personas que transforman sus hábitos a la hora de viajar, integrados en las redes sociales, que interactúan con el entorno de forma inmediata concediendo prioridad a la calidad de la experiencia. Este nuevo modelo exige una infraestructura tecnológica innovadora facilitadora de la digitalización de los destinos turísticos y sus empresas, especialmente Pymes. Este nuevo modelo de turismo inteligente, centrado en innovación y sostenibilidad, tiene un alto potencial para promover impactos positivos en las economías locales a través de un desarrollo más sostenible del territorio y la mejora de la calidad de vida de los residentes, lo que provoca recuperar población, evitar procesos de gentrificación y atraer nuevas empresas locales gracias a las oportunidades de negocio que se generan.

Otra alternativa para revitalizar la economía de estas zonas es el **aprovechamiento de la economía agraria local y su vinculación con la industria agroalimentaria**. La concienciación social y las preferencias de los consumidores cada vez más hacia productos sostenibles, que cumplan los estándares medioambientales, provocan que las empresas demanden cada vez más productos de origen local. Facilitar la inversión para el asentamiento de la industria agroalimentaria en estos territorios contribuye a la minimización del desplazamiento de las materias primas, con los costes económicos y ecológicos que conlleva, y consolida el asentamiento poblacional asociado a una mayor oferta de empleo, reequilibrando las áreas desde una perspectiva demográfica.

También las **áreas tecnológicas y de conocimiento** pueden verse favorecidas por las **nuevas preferencias residenciales de profesionales** de distintos ámbitos que se han evidenciado tras la pandemia. Acercar los servicios esenciales (en especial, sanidad y educación) a las zonas rurales, no sólo a través de la digitalización sino también a través de incentivos en las políticas de personal de estos sectores, genera un efecto arrastre sobre otros sectores, intensivos en trabajo cualificado y en I+D+i, donde no se precisa una concentración industrial previa, ni demográfica.

El desarrollo de políticas públicas específicas en materia de transporte, en colaboración con el sector privado adquieren también una enorme relevancia para asegurar la cohesión y vertebración del territorio. Las dificultades de movilidad que caracterizan las zonas más despobladas deben superarse mediante soluciones que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos con un uso a la vez eficiente de los recursos públicos.

Para lograr todos estos objetivos, es imprescindible canalizar recursos financieros hacia estas zonas, donde por lo general la inversión es principalmente pública. En estos casos, conjugar los intereses públicos (búsqueda del reequilibrio territorial) con los privados (nuevas oportunidades de negocio) puede justificar la oportunidad de formas de colaboración conjunta donde ambas partes se ven beneficiadas.

No obstante, el logro de todos estos objetivos también depende de la articulación de **planes de apoyo específico en aquellos territorios que acusan un mayor desequilibrio demográfico**, ya sea por despoblación, envejecimiento o baja densidad. Estas zonas requerirán estrategias territoriales integradas de revitalización económica y social: planes integrales de innovación territorial, mapas de áreas prioritarias frente al reto demográfico, oficinas de lucha contra la despoblación con funciones específicas de apoyo al emprendimiento o creación de empresas y su posterior consolidación.

4.4. Una selección adecuada de los instrumentos financieros

El Plan de Recuperación Europeo supone una oportunidad para que la inversión pública refuerce su papel como palanca de modernización económica, promoviendo las transformaciones necesarias en algunas de las economías de la Unión y, en particular, en la española. Las Recomendaciones del Semestre del Consejo Europeo a nuestro país **centran los objetivos de la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de las energías limpias y eficientes, el desarrollo de las infraestructuras energéticas, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos, y el transporte sostenible**, ámbitos todos ellos en donde la inversión pública puede jugar un papel determinante, por un buen número de razones.

Los **efectos multiplicadores de la inversión** resultan más elevados que los de otras partidas de gasto o que las reducciones fiscales, y son incluso mayores en contextos de bajos ritmos de crecimiento y tipos de interés. La inversión pública contribuye al aumento del capital físico, humano e intangible de la sociedad por lo que revierte en productividad, crecimiento potencial y bienestar social. Tiene efectos sobre la eficiencia del sistema productivo cuando se orienta a I+D, educación, transporte, energía y comunicaciones, gracias a la reducción de costes y la incorporación de valor. Adicionalmente, cuando las inversiones se dirigen a medioambiente, sanidad, vivienda y protección social el impacto además se materializa en el aumento del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

En el contexto actual, la inversión pública se convierte en la iniciativa necesaria para movilizar recursos privados hacia ámbitos estratégicos. En el caso de la Transición Verde, un estudio reciente²⁴ demuestra que **un euro invertido en energías renovables y cambio climático se habrá multiplicado por tres en un plazo de tres años**. Esta inversión no sólo tiene un elevado potencial sobre el crecimiento, sino también sobre el empleo. A largo plazo también tiene un efecto sobre la menor dependencia energética derivada de cambios en la forma de consumir y producir.

El éxito del Plan Europeo para propiciar la transición hacia una economía con mayor valor añadido, más productiva e innovadora, impulsando un desarrollo más sostenible tanto en términos medioambientales como económicos, va a depender de que las administraciones jueguen un papel activo en inversiones que sirvan de referente en sectores innovadores.

La inversión pública debe garantizar en este período una dotación suficiente de infraestructuras y equipamientos que estimulen el funcionamiento de la actividad privada, una provisión óptima de servicios esenciales y la generación de conocimiento que sirva de impulso al desarrollo tecnológico y la innovación, como palancas tractoras de las reformas. Y para ello puede actuar directamente como promotor de las inversiones necesarias o bien facilitar instrumentos de ayuda o de intervención para que sean otros agentes económicos los que promuevan la formación bruta de capital.

La forma más habitual de intervención pública y, posiblemente también, la más demandada, es a través de las **subvenciones**. Su sentido económico es corregir posibles fallos del mercado, logrando equilibrar costes y beneficios sociales y privados, como sucede en varias de las palancas en las que se sustenta en Plan nacional de recuperación. Son principalmente dos tipos de fallos del mercado los que justifican la opción de la subvención frente a otros instrumentos: **la necesidad de fuertes inversiones iniciales y las externalidades negativas**.

1. Fuerte inversión inicial y economías de escala en la producción.

Muchos de los proyectos necesarios que se han anunciado para la transformación económica tienen un alto componente de innovación, lo que exige una inversión inicial en I+D+i muy elevada o unas infraestructuras especialmente caras. Estos sectores se caracterizan por una producción de costes decrecientes. Arrancar un proyecto en un sector con un coste de entrada tan elevado puede inhibir la decisión de invertir del sector privado. Si los consumidores no están dispuestos a pagar precios tan altos como para que el inversor recupere su inversión inicial, no habrá inversión. Sin embargo, ésta puede ser deseable desde el punto de vista social. Si el bienestar de los consumidores inducido por esta producción, que no se tiene en cuenta en los precios de mercado, es mayor que las pérdidas que sufrirían los productores de no existir la subvención, se debería considerar la acción pública a través de ayudas no reembolsables.

Sirvan de ejemplo los proyectos relacionados con la **transición energética, la Movilidad sostenible y la economía circular** que, en gran medida, exigen invertir en infraestructuras de dimensión significativa y con períodos de maduración dilatados, pero cuyo beneficio social es potencialmente elevado. Por ejemplo, los beneficios sobre la calidad del aire por la reducción de emisiones, los impactos económicos inducidos sobre el territorio en el que se instala la infraestructura, etc. Es en esta tipología de proyectos en los que resulta de interés que el gobierno subvencione inicialmente la producción en las primeras etapas deficitarias para asegurar la existencia de relevantes beneficios sociales más adelante.

2. Externalidades.

Otro de los fallos clásicos del mercado que justifica la oportunidad de las subvenciones es la existencia de externalidades. Hay externalidades positivas cuando la cantidad de producción consumida en el mercado se sitúa por debajo de la socialmente óptima. Las externalidades, sin intervención gubernamental, provocan una diferencia entre el precio real en un mercado y el precio socialmente óptimo.

Aunque la literatura académica concede un papel limitado a las subvenciones para corregir estas disfunciones, son deseables cuando se debería aumentar la producción o el consumo de un bien que se produce de forma insuficiente. Casos típicos son las **externalidades medioambientales y las de I+D+i**, que conforman una buena parte de los proyectos que se espera incorporar al Plan de Recuperación. Al tratarse de conocimiento con características de bien público, la producción de un nivel óptimo tendría consecuencias positivas no sólo para los consumidores sino para otras empresas y sectores, estimulando así la productividad y el crecimiento.

La cohesión social y territorial es otro argumento de peso para instrumentar los fondos a través de subvenciones. La adecuación de las ayudas no reembolsables en la inversión localizada en zonas con menor actividad económica o renta per cápita, se justifica por el menor atractivo inicial de la inversión por la menor conectividad de sus núcleos en relación a los urbanos, una dimensión muy ajustada o insuficiente de las infraestructuras necesarias –movilidad, gestión y tratamiento de residuos urbanos e industriales, energéticas, etc.– y, sobre todo, una población envejecida frente a una demanda de empleo más joven y cualificada disponible en núcleos urbanos. El arranque de las actuaciones orientadas a reequilibrar demográfica y económicamente estas zonas exige de la acción pública para garantizar la conectividad digital, provisiones que garanticen servicios públicos esenciales de calidad –sanitario, educativo y atención a mayores– e inversiones, en general, que permitan el asentamiento demográfico. Este papel debe ser asumido fundamentalmente desde la acción pública en el marco de programas y políticas que busquen reducir las disparidades entre las regiones, generando un desarrollo económico más armónico y sostenible.

La instrumentación de los fondos a través de subvenciones, esto es, ayudas no reembolsables, generan, no obstante, un debate sobre la **condicionalidad o no de las mismas**. Por lo general, la orientación de los proyectos financiados con recursos públicos a objetivos económicos –de impulso y transformación– y sociales –cohesión, medioambientales– es habitual que estén condicionados a la realización de una inversión concreta por la que tendrá que rendir cuentas en términos de coste final y duración de la ejecución. También pueden condicionarse al cumplimiento de objetivos específicos, tanto por su impacto medioambiental (reducción de emisiones, calidad del agua, minimización de residuos / aumento de valorización, etc.), como por su carácter económico y financiero (productividad, rentabilidad, diversificación sectorial, incursión en nuevos sectores emergentes, nuevos clientes, sostenibilidad de las inversiones, etc.) y el cumplimiento de estándares específicos marcados por la normativa. Sin embargo, esta condicionalidad exige diseñar adecuadamente un sistema de información para construir los indicadores que permitan verificar periódicamente si esos objetivos se han cumplido y el alcance de las posibles desviaciones. **A priori la condicionalidad augura mejores resultados sobre los objetivos iniciales, y una forma de gestionarla es aplicando posibles penalizaciones** en función de la magnitud de los incumplimientos.

El riesgo de las subvenciones es que se perpetúen si no existe una evaluación de resultados adecuada ni de pertinencia, porque terminan desplazando la financiación a largo plazo y la intervención de promotores privados. Para el gestor público, la inercia puede llevarle a no considerar alternativas cuando los proyectos puedan tener un carácter renovable o a ignorar el potencial de generación de ingresos para reembolsar la financiación obtenida.

En este sentido, es fundamental establecer a priori un **buen sistema de información del proyecto desde su preparación**, que permita no sólo seguir el proceso de puesta en marcha, sino también su ejecución e impacto final sobre las empresas, los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Incluso podrían concretarse nuevos indicadores que monitoricen la **capacidad final desplegada por el proyecto para transformar la economía**. Todo ello está imbricado con la **cultura de la evaluación y el principio de transparencia**, comunicando de forma regular a ciudadanos, agentes sociales, económicos y las instituciones europeas el ritmo con el que se avanza en la transformación económica y qué potencial ha sido capaz de desplegar cada proyecto para hacerlo.

Alternativamente a las subvenciones, **otra forma de intervención consiste en la asignación de ayudas reembolsables**. La política de ayudas de las instituciones europeas se ha ido transformando con la introducción desde el período 2007-2014 de los instrumentos financieros reembolsables. En los dos últimos presupuestos comunitarios se ha acumulado una experiencia importante en la gestión de este tipo de fórmulas para orientar las políticas públicas con transferencias de recursos hacia los agentes económicos europeos. Han sido varias las instituciones que han analizado la eficacia de esta combinación de instrumentos, y **han instado a desarrollar una combinación adecuada y un mayor equilibrio entre los instrumentos financieros y las subvenciones en la política de cohesión de la Unión**²⁵.

Los instrumentos financieros ofrecen ventajas, como su capacidad para **apalancar recursos adicionales**, amplificando el impacto de las políticas públicas en la sociedad y la economía local, ya no sólo por la suma de las diferentes fuentes de financiación de las que se nutra el instrumento, sino también por el carácter rotatorio de la ayuda, que permite **volver a reutilizar los recursos obtenidos de los flujos de reembolso del instrumento financiero**. Esta circunstancia puede ser especialmente valorable en períodos de restricciones presupuestarias que limiten las ayudas en momentos de mayor necesidad de estabilizadores que mitiguen la exclusión social y económica.

Los instrumentos pueden adaptarse mejor a las necesidades de los destinatarios finales, que a su vez son más responsables del uso de los recursos financieros que obtienen. De hecho, se observa un **aumento de la calidad de los proyectos financiados** hacia inversiones que puedan generar ingresos por su impacto en el comportamiento de los beneficiarios finales, lo que permite un mejor uso de los fondos públicos y reduce la probabilidad de que estos beneficiarios pasaran a depender de la financiación pública.

25 Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo, sobre una combinación adecuada de financiación para las regiones de Europa: equilibrar los instrumentos financieros y las subvenciones en la política de cohesión de la Unión (2016/2302(INI))

Por muy reducido que sea dicho apalancamiento, cualquier contraste en este sentido siempre va a resultar favorable frente a las transferencias no reintegrables. A los destinatarios finales les permite reducir el período de tiempo que transcurre desde la solicitud a la disponibilidad efectiva de los recursos, que en el caso de las subvenciones se dilata, en ocasiones incluso años, hasta una vez se ha comprobado que el promotor ha desarrollado las actuaciones comprometidas.

Tal y como concluye, entre otros, el Parlamento Europeo, los instrumentos financieros se justifican en situaciones de fallo del mercado o de inversión subóptima, permitiendo movilizar fondos para proyectos que no puedan lograr un apoyo adecuado del mercado. Para que los instrumentos financieros sean eficientes, no solo deben ser sostenibles desde el punto de vista económico, sino que también deberían contribuir a una Unión más inteligente, más verde y más integradora, y su rendimiento no puede valorarse únicamente mediante la evaluación de su impacto financiero. Es por ello que en muchas ocasiones deben complementarse con subvenciones para acometer de forma más eficaz los objetivos de la Unión, y aumentar el atractivo de la estructura de financiación para los beneficiarios y los inversores públicos y privados permitiéndoles una mejor distribución de los riesgos y un mayor rendimiento de los proyectos a largo plazo.

La experiencia demuestra que **una combinación de subvenciones e instrumentos financieros en la financiación permite abordar realidades específicas de cada territorio o sector**. La combinación de fuentes de financiación no puede dar lugar a una solución única para todos los proyectos, en función de la región geográfica, ámbito de actuación, tipo y dimensión del beneficiario, capacidad administrativa, condiciones del mercado, pertinencia del instrumento en cada mercado local y posible colusión con instrumentos competidores, situación del entorno empresarial y contexto económico y presupuestario. Mientras los instrumentos financieros funcionan mejor en las regiones y las áreas metropolitanas bien desarrolladas, donde los mercados financieros están más desarrollados, en las regiones o sectores con elevadas tasas de desempleo y dificultades para atraer inversiones se hace necesario un mayor peso de las subvenciones.

Para agilizar esta combinación de aportaciones es recomendable reducir la carga normativa, tanto en el ámbito europeo como en el nacional, **simplificando la contratación pública** en la selección de intermediarios financieros y de las asociaciones público-privadas. No hay que olvidar que los instrumentos financieros implican procedimientos y costes específicos de gestión de operadores especializados en la valoración de proyectos y en la búsqueda de inversores para apalancar con financiación privada los recursos públicos.

La elección del instrumento financiero dependerá de los fallos del mercado y las necesidades de inversión, así como del nivel de riesgo y la rentabilidad que pueda ser aceptable para los intermediarios financieros. Una evaluación adecuada debe permitir identificar los productos financieros más adecuados para cubrir las deficiencias del mercado.

Los principales productos ofrecidos por parte de los proveedores de servicios financieros son **préstamos, garantías, capital de inversión y cuasi-capital**.

- La **formalización de préstamos en condiciones favorables** de tipos de interés o plazos de amortización permite apalancar financiación de otras entidades de crédito que no puedan asumir el riesgo total del proyecto y mantienen en el promotor el control del mismo. No obstante, este tipo de instrumentos no siempre se adecúa a la evolución de los flujos de caja o a los resultados de los proyectos y pueden ser insuficientes para corregir fallos de mercado en sectores o regiones con pocos operadores financieros o que implican una elevada de incertidumbre por venir asociado a I+D+i o de emprendimiento. La experiencia de los institutos de crédito públicos o las agencias de desarrollo regional permiten disponer de una red territorial suficientemente granular para cofinanciar y complementar al tejido financiero privado que en nuestro país conforman los bancos, las cooperativas de crédito y otros operadores, como, por ejemplo, los fondos privados de préstamo.

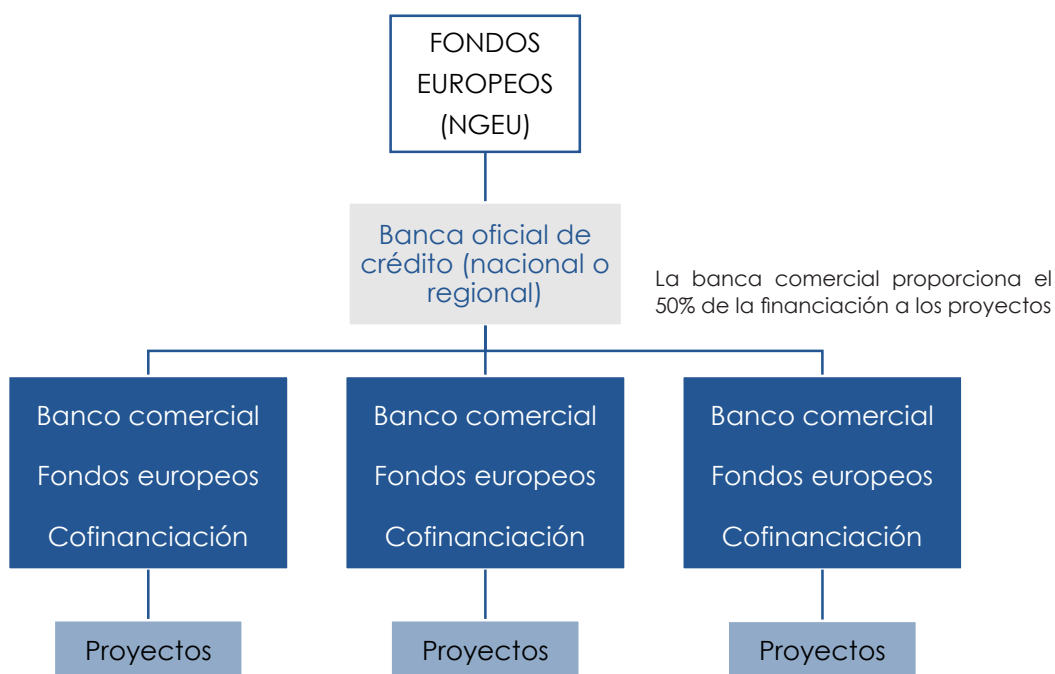


Figura 1. Ejemplo de un instrumento de financiero de préstamo
Fuente: Afi

Las instituciones europeas, a través del Banco Europeo de Inversiones, han vehiculizado este tipo de instrumentos para contribuir a reducir el déficit de financiación de las pymes facilitando la financiación de proyectos empresariales a través de préstamos, y su utilidad ha sido puesta de manifiesto en períodos de aumento de la incertidumbre en los mercados crediticios. La “**Iniciativa Pyme**”, que se diseñó para contrarrestar las restricciones crediticias tras la anterior crisis financiera o los programas de financiación intermediada con la garantía de la Comisión Europea (**Pan-European Guarantee Fund**) durante la actual pandemia son los mejores ejemplos de la capacidad de los instrumentos financieros de préstamo para cofinanciar y movilizar recursos privados con el objetivo de cubrir la demanda de crédito de proyectos empresariales prioritarios. Ya no sólo del sector de bancario tradicional sino también para desarrollar el mercado de otros operadores especializados en deuda (senior, subordinada, de alto riesgo, etc.).

La colaboración entre los bancos de desarrollo europeos y los nacionales o sub-nacionales ha sido aún más efectiva cuando los instrumentos han permitido combinar la financiación con garantías que permitieran mitigar el riesgo de consumo de capital de los operadores privados. Si nos remitimos a la “Iniciativa PYME”, la aportación de 800 millones de euros de fondos estructurales por parte del gobierno central y las comunidades autónomas se estima que movilizó créditos al menos de 4.000 millones de euros de los que se beneficiaron alrededor de 43.500 empresas²⁶.

- El **sector público puede aportar garantías** o compromisos para absorber la responsabilidad de la totalidad o parte de la deuda o de las obligaciones frente a un tercero, en el caso de que ocurra alguna contingencia que desencadene dicha garantía, como un impago de un préstamo. El aporte de garantías en sí mismo, presenta las ventajas de que es muy sencillo diseñar, permite acceder a financiación que de otra manera no sería posible y en muchas ocasiones posibilita que el coste del crédito sea inferior. En un contexto como el actual de exceso de liquidez y de fuerte presión regulatoria sobre las exigencias de capital de las entidades de crédito, la demanda de garantías es una constante por parte de muchas compañías, sobre todo de las más innovadoras y las que se encuentran en las primeras etapas de su ciclo de vida. Es importante que la participación pública a través de garantías realmente genere **adicionalidad** para evitar que su efecto se limite a desplazar riesgos en los balances bancarios hacia operaciones de refinanciación.

26 Informe de la Comisión Europea sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos del 27 de febrero de 2019.

Entre las diferentes experiencias de este tipo de instrumentos financieros, los fondos europeos pueden utilizarse para dotar un fondo de garantía²⁷ que ofrezca una cobertura del riesgo sobre cada préstamo que concedan las entidades financieras para la rehabilitación de edificios residenciales con mejoras de eficiencia energética (por ejemplo, un 80%). La garantía puede ser ilimitada en las mismas condiciones de riesgo que las asumidas por las entidades financieras (pari passu) o puede limitarse a una garantía máxima de la cartera concedida, por ejemplo, al 20% del tamaño de la cartera constituida.

Como principales ventajas, este tipo de instrumento permite, en primer lugar, movilizar financiación privada a través de la banca hacia un segmento que actualmente encuentra dificultades de acceso al crédito, especialmente en las comunidades de propietarios por la tipología de riesgo que representa y por los plazos necesarios de la financiación. Y, en segundo lugar, genera un efecto multiplicador (en nuestro ejemplo, con un apalancamiento de 6,25 veces sobre la aportación pública), permitiendo una mayor eficacia de los recursos públicos.

Coefficiente multiplicador = (1 / Tasa de la garantía) * (1 / Tasa del límite máximo de la garantía) = (1 / 0,80) * (1 / 0,20) = 6,25 veces

El apalancamiento puede ser aún mayor si se combina con una aportación de los propietarios (por ejemplo, entre un 10% y un 20%), que puede ser total o parcialmente subvencionado. La evidencia empírica constata además que en este tipo de proyectos incurren en una morosidad baja y pueden estructurarse equilibrando el coste de la financiación con el ahorro en el consumo de energía.

Hay que subrayar, además, que la instrumentación de los esquemas de garantía tiene un fuerte arraigo en nuestro país a través de las sociedades de garantía recíproca (SGRs), con el reafianzamiento de CERSA. Constituyen un rasgo diferencial en nuestro país respecto a los de nuestro entorno que invita a potenciar **un modelo insuficientemente aprovechado**, desarrollando fórmulas de gobernanza que permitan una mayor profesionalización y doten de mayor capacidad operativa a estas entidades para impulsar la actividad empresarial. Hasta la fecha las SGRs han sido mucho más orientadas a la promoción económica de los territorios con el apoyo de las comunidades autónomas que a la dinamización de determinados sectores, pese a que cuando han sido creadas para tal fin han demostrado su eficacia (por ejemplo, CREA SGR para el sector audiovisual)

27 La Junta de Extremadura ha dotado 5 millones de euros para constituir un fondo de garantía con fondos europeos para movilizar 35 millones de euros en créditos para la renovación energética total de edificios multifamiliares de viviendas en la región (www.renuevatucasa.eu).

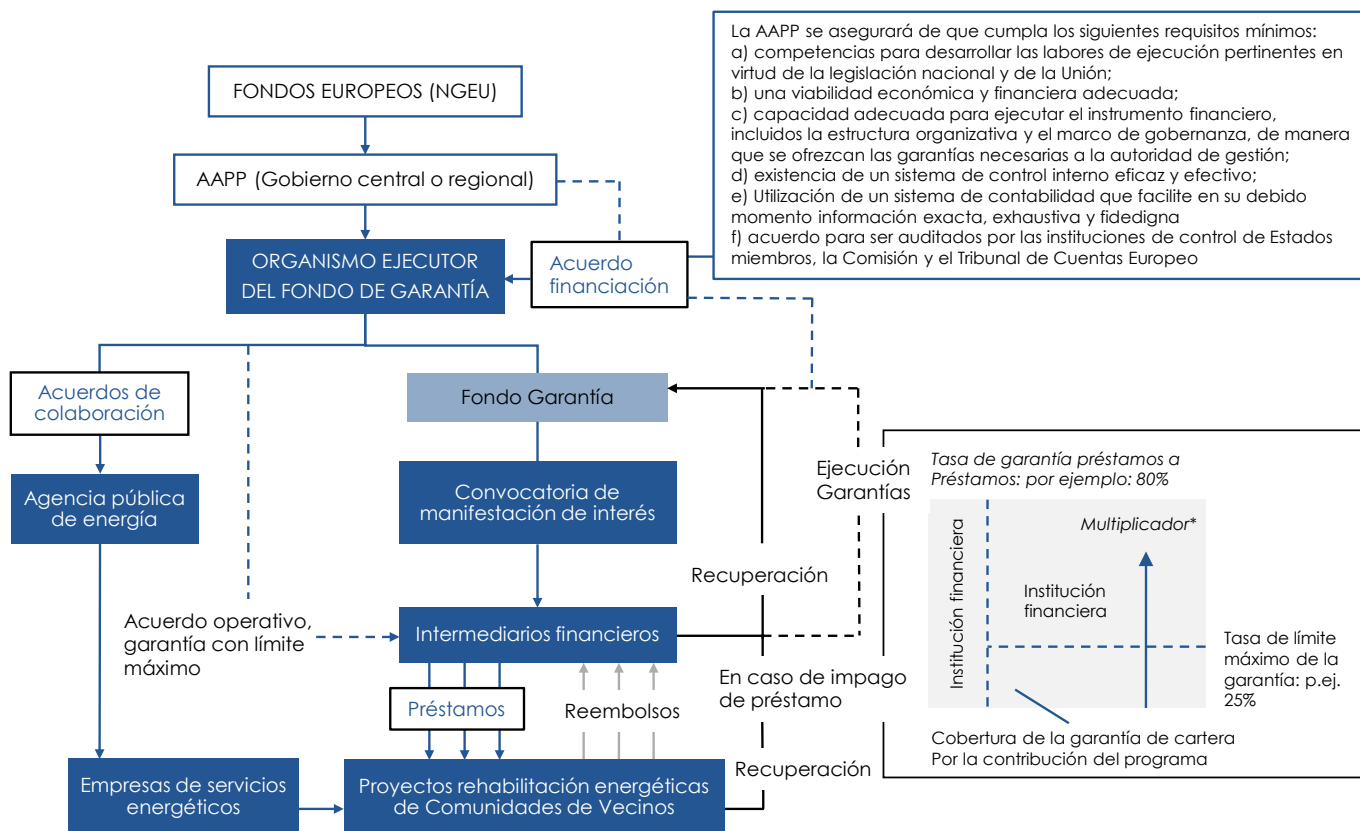


Figura 2. Ejemplo de un instrumento de financiero de garantía

Fuente: Afi

- En el análisis de los instrumentos financieros más apropiados para acompañar al Plan de Recuperación Europeo, hay que subrayar la **participación en capital** y la necesidad de reforzamiento de los recursos propios de las empresas por dos motivos. En primer lugar, porque los grandes focos sectoriales del Plan (sostenibilidad y digitalización/innovación) requerirán inversiones en las que la financiación bancaria –y de recursos ajenos en general- es mucho menos apropiada, y en cambio lo es mucho más una financiación con recursos propios, que compartan los riesgos y los beneficios derivados de dichas inversiones.

Pero justamente esas necesidades de recursos propios van a aflorar cuando **las empresas españolas han visto debilitarse su estructura financiera**, como consecuencia de un aumento del endeudamiento bancario –al hilo de los programas de avales, así como de las medidas de estímulo a la banca para aumentar su oferta de crédito y evitar el colapso financiero en los peores momentos de paralización de la actividad para frenar la pandemia- **no acompañado de generación interna de recursos propios.**

De hecho, entre las medidas de apoyo financiero a las empresas, ya se ha contemplado una línea de **reforzamiento del capital** en el caso de empresas estratégicas. Se trata del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (SEPI): dotado con 10.000 millones, con un objetivo bien definido: *otorgar apoyo financiero público temporal para reforzar la solvencia empresarial, en particular mediante la concesión de préstamos participativos, deuda subordinada, suscripción de acciones u otros instrumentos de capital, a empresas no financieras, que atraviesen severas dificultades de carácter temporal a consecuencia de la pandemia de la COVID-19 y que sean consideradas estratégicas para el tejido productivo nacional o regional, entre otros motivos, por su sensible impacto social y económico, su relevancia para la seguridad, la salud de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones o su contribución al buen funcionamiento de los mercados, cuando el crédito o las medidas de apoyo a la liquidez no fuesen suficientes para asegurar el mantenimiento de su actividad.*

Junto a esa participación accionarial en empresas estratégicas, cabe anticipar, y sin duda planificar en coherencia con el Plan de Recuperación, la participación pública "sobrevenida" que sin duda aparecerá en numerosas empresas sin ese carácter de estratégicas. Se trata de aquellas empresas que hayan sido beneficiarias de financiación bancaria con avales públicos y que no puedan hacer frente a los reembolsos de dicha financiación. En tales casos, el ICO como avalista en un 60% o 70% de la financiación, se situaría en una posición de acreedor junto a la banca, con eventuales conversiones de la deuda en capital, que sin duda deberán ser objeto de una adecuada planificación y ejecución. En ella deberán primar, tanto consideraciones de **máxima recuperación de los recursos públicos comprometidos**, como de **contribución al reforzamiento del capital en aquellas empresas en las que su pervivencia esté justificada en términos de interés nacional**, y de **coherencia con el Plan de Recuperación**.

Las **participaciones en cuasi-capital** pueden estructurarse como deuda subordinada o préstamos participativos, pero también como deuda convertible en acciones o en forma de capital preferente. Aunque existen entidades públicas especializadas en este tipo de instrumentos, como CDTi, Enisa, Cofides o Sepides, el sector público puede propiciar el desarrollo de un ecosistema de fondos de inversión y entidades de capital riesgo, aceleradoras de empresas o cualquier otro tipo de operadores y coinversores, a través de **una selección adecuada de intermediarios financieros**.

- Tradicionalmente, en los sistemas financieros europeos ha predominado la financiación bancaria, pero el Plan de Recuperación es una excelente oportunidad para generar los incentivos que impulsen la industria del capital riesgo, orientada al desarrollo de determinados sectores o de nichos de mercado donde el sistema bancario no puede actuar. Capital semilla, Venture capital, préstamos subordinados, cuentas en participación, préstamos participativos, transferencia de tecnología o inversión de impacto, son algunos de los instrumentos que permiten mejorar el acceso a la financiación específicamente de las pymes, como principales artífices de la innovación, la investigación, el desarrollo y el empleo. En España ya existen numerosos casos de convocatorias para seleccionar intermediarios financieros especializados a través de participaciones de capital, **permitiendo un efecto multiplicador, no sólo por la cofinanciación de los gestores especializados, sino también por la mayor capacidad de apalancarse de las empresas beneficiarias como consecuencia de la mayor solvencia que les proporcionan estos fondos**²⁸.

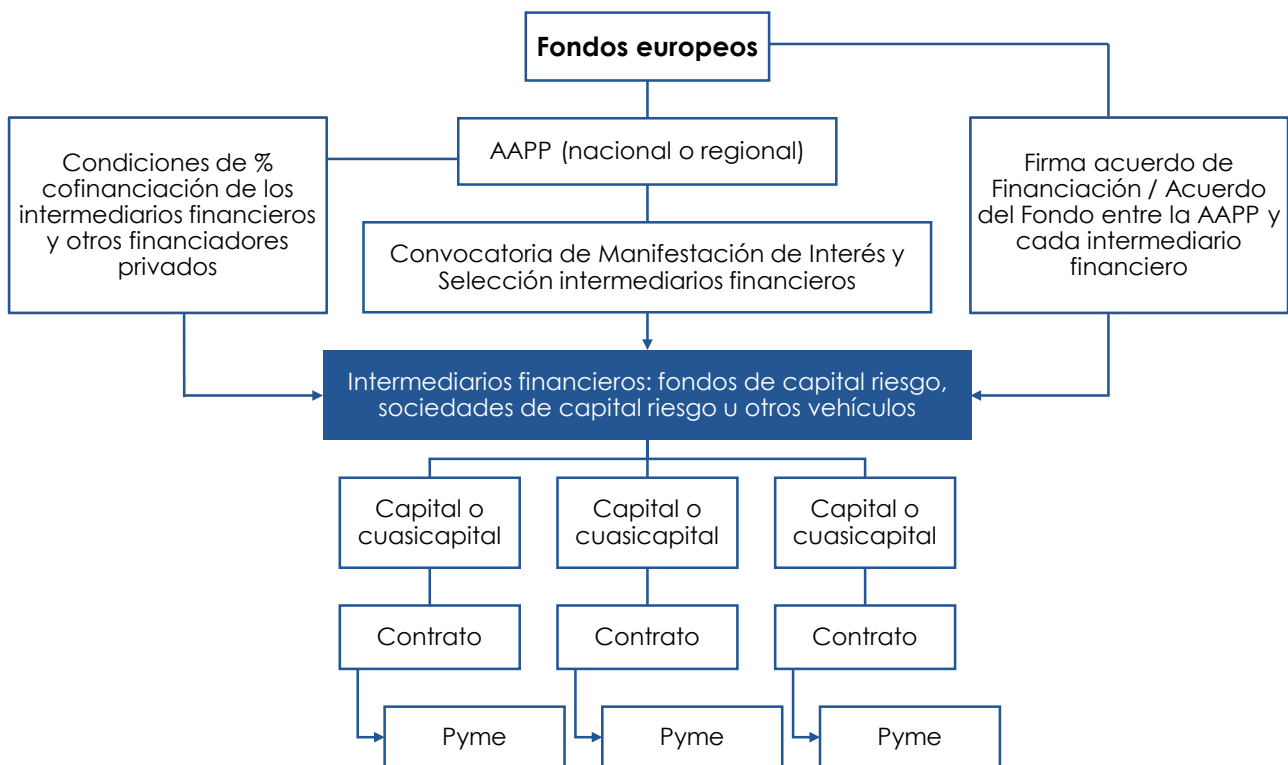


Figura 3. Ejemplo de un instrumento de financiero de capital

Fuente: Afi

²⁸ Por citar algunos ejemplos, son habituales las convocatorias de ICO a través de AXIS, del Instituto Catalán de Finanzas o el Instituto Valenciano de Finanzas (http://www.ivf.gva.es/es/inicio/-/asset_publisher/UJ1VvxNBuSiv/content/el-ivf-abre-el-plazo-para-la-seleccion-de-los-intermediarios-financieros-que-participaran-en-la-gestion-del-fondo-de-fondos-con-recursos-feder/maximized)

Al igual que en la programación de los Fondos Estructurales o del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (el Plan Juncker), **los países miembros podrán diseñar instrumentos financieros en sus Planes de Recuperación**. Para ello, dispondrán de flexibilidad para decidir sobre el tipo de instrumento financiero, su creación y la selección de entidades ejecutoras o intermediarias, con la condición fundamental de respetar las normas pertinentes sobre ayudas estatales y de contratación pública.

El Reglamento, no obstante, exigirá algunos **requisitos** que se nutren de la experiencia metodológica acumulada por parte de la Comisión Europea:

- Contribuir al cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan y de las áreas definidas en las Recomendaciones del Semestre Europeo;
- Contener hitos que servirán como condición para proceder a los desembolsos del instrumento, tanto para su implementación como para cuantificar los resultados;
- Diseñar un sistema de seguimiento para informar sobre objetivos e hitos en línea con el Plan;
- Estimar el coste del instrumento, en función del riesgo y las pérdidas esperadas;
- Planificar el objetivo del instrumento (por ejemplo, eficiencia energética, digitalización de las pymes, etc.) e identificar a los potenciales beneficiarios;
- Detallar el tipo de instrumento y de intervención pública (préstamos, garantías, capital o cuasi-capital);
- Identificar los beneficiarios y objetivos del instrumento;
- Establecer el procedimiento de selección de los intermediarios financieros;
- Definir la política de riesgo y estrategia de la inversión;
- Estimar el retorno de la inversión y resultados esperados;
- Programar el calendario para el desarrollo del instrumento

Se trata, en definitiva, de valorar la pertinencia y viabilidad de los instrumentos financieros, así como la existencia de una cartera suficiente de proyectos de inversión para atraer a los intermediarios financieros que implementan los instrumentos. Durante los últimos años existen numerosos ejemplos de instrumentos que han permitido apalancar financiación privada y maximizar el efecto multiplicador de los recursos públicos. Muchas son mejores prácticas referenciadas y documentadas por el Banco Europeo de Inversiones²⁹, especialmente en algunos sectores en los que se han identificado instrumentos en trece de los países miembros: energías renovables, desarrollo urbano y transporte, tecnologías de la información, medioambiente e I+D+i.

4.5. Evaluación metodológica ex ante y control del gasto

Uno de los elementos que la Comisión Europea insta a los países miembros a reflejar en los Planes de Recuperación es la **viabilidad de las actuaciones en el largo plazo y su sostenibilidad** una vez agotado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En primer lugar, detallando las medidas que se llevarán a cabo para eliminar el riesgo de volver a la situación de partida y, en segundo lugar, planificando los recursos presupuestarios y financieros que hagan posible su mantenimiento después de 2026.

Para ello, los Estados miembros deben proporcionar puntos de referencia que sirvan de contraste entre el nivel medio de gasto público durante cada uno de los años precedentes (2017-2019) y el nuevo nivel objetivo de gasto para el período 2020-2026 en todas aquellas políticas incluidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia. Y no solamente de los capítulos de inversión, sino de todos aquellos gastos relacionados con las reformas que se pretenden conseguir.

No se trata, por lo tanto, de demostrar la generación de retornos de los proyectos en el corto plazo sino fundamentalmente de **garantizar que los efectos de las reformas perduren en el tiempo**. El objetivo es **evitar medidas que subvencionen la creación de empleo o sirvan de incentivo a la producción** -por ejemplo, con ayudas a la contratación- **pero cuya eficacia en el medio plazo es cuestionable porque no puede garantizarse de forma indefinida si realmente no hay transformaciones que aumenten la productividad o la capacidad competitiva de un determinado sector económico**.

²⁹ Stocktaking study on financial instruments by sector. Progress to date, market needs and implications for financial instruments. Fi-Compass, Banco Europeo de Inversiones.

La orientación, por lo tanto, del MRR es focalizarse en inversiones o reformas que necesiten en su mayoría varios ejercicios para materializarse y cuya monitorización requerirá un marco integral de evaluación, basado tanto en un **protocolo para la recogida de información** como en un análisis fundamentado en un **seguimiento plurianual** a través de hitos y objetivos.

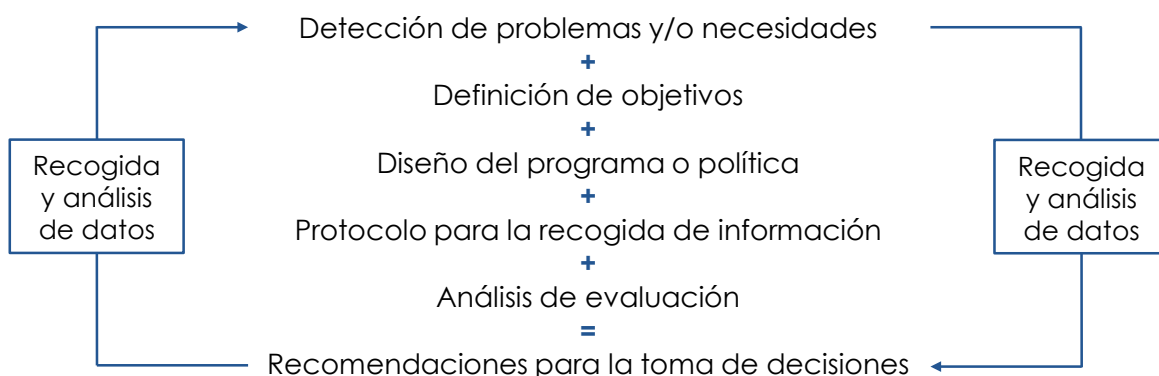


Figura 4. Marco integral de evaluación

Fuente: Redev (2020).

Todas las actuaciones propuestas elegibles deben estar asociadas al **cumplimiento** de dichos **hitos** y **objetivos** que deberán ajustarse a un calendario exigente en tiempo, para su completa ejecución en 2026, y en procedimientos, porque debe dar tiempo a todos los procesos de evaluación y aprobación.

La importancia de llevar a cabo una buena planificación de estos compromisos cuantitativos y cualitativos es determinante porque todos los desembolsos estarán vinculados a la consecución de los hitos y objetivos acordados. Si no se cumplen los hitos y objetivos, la Comisión no autorizará ningún pago, porque servirán para medir el logro de una reforma o una inversión.

Hay que subrayar que los hitos y objetivos son propuestos por los Estados miembros, aunque es la Comisión y posteriormente el Consejo quienes evalúan a priori si realmente recogen de forma adecuada la consecución de las reformas presentadas.

Por lo tanto, para que el conjunto del Plan nacional pueda ejecutarse con las menores dosis de incertidumbre posible **es fundamental que cada proyecto se diseñe bajo los principios de trazabilidad, sostenibilidad y transparencia, y que se monitorice exigiendo unos hitos y objetivos realistas que no pongan en riesgo la gestión financiera del Plan.**



Figura 5. Principios relevantes para el diseño y la articulación de proyectos elegibles, desde el punto de vista de la evaluación de políticas

Fuente: Redev (2020).

Sin un cronograma adecuado a los requerimientos del Mecanismo no debería aceptarse ningún proyecto, priorizando en la metodología de elegibilidad aquellos que impliquen un menor porcentaje de riesgo.

Otro criterio determinante es su contribución a las dos directrices básicas del conjunto de las actuaciones, la **transición verde** y la **transición digital**.

- **Transición Verde**, justificando que el proyecto contribuye a que el Plan alcance los objetivos climáticos en un 37%, según la Taxonomía que se define en el Reglamento 852/2020, así como a las metas y políticas del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). Se trata de evaluar el impacto del Plan y de los proyectos en la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, el uso sostenible y la protección del agua y los recursos marinos, transición a la economía circular, control y prevención de la contaminación, y la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.
- **Transición Digital**. Justificar la contribución del proyecto al 33% de orientación del Plan a inversiones digitales, tomando como referencia los indicadores DESI (Indicadores de la Economía y Sociedad Digital). El ámbito de elegibilidad es amplio tanto en conectividad, I+D en ámbito digital (inteligencia artificial, ciberseguridad, block chain, computación cuántica, infraestructuras de datos), como Capital Humano, digitalización de empresas y de la Administración o en el desarrollo de tecnologías de datos, infraestructura cloud, etc.

Evidentemente, todos los proyectos deben ser viables y tendrán que proporcionar suficiente información y pruebas del coste total estimado de las reformas e inversiones, desglosando reformas e inversiones individuales. La Comisión Europea tratará de analizar y comparar inversiones o reformas similares llevadas a cabo en diferentes territorios como un elemento más de la evaluación de los proyectos.

El plan de viabilidad debe tener en cuenta si los recursos y costes necesarios para las reformas e inversiones del Plan de Recuperación y Resiliencia son razonables (o pertinentes), alcanzables y acordes con el impacto (eficientes), así como los resultados esperados en la economía y el empleo (eficaces).



Figura 6. Características de los proyectos elegibles

Fuente: Redev (2020).

En relación con los impactos económicos y sociales, la memoria técnica de los proyectos candidatos a recibir financiación pública deberían fundamentar su aportación o efecto en una doble dimensión:

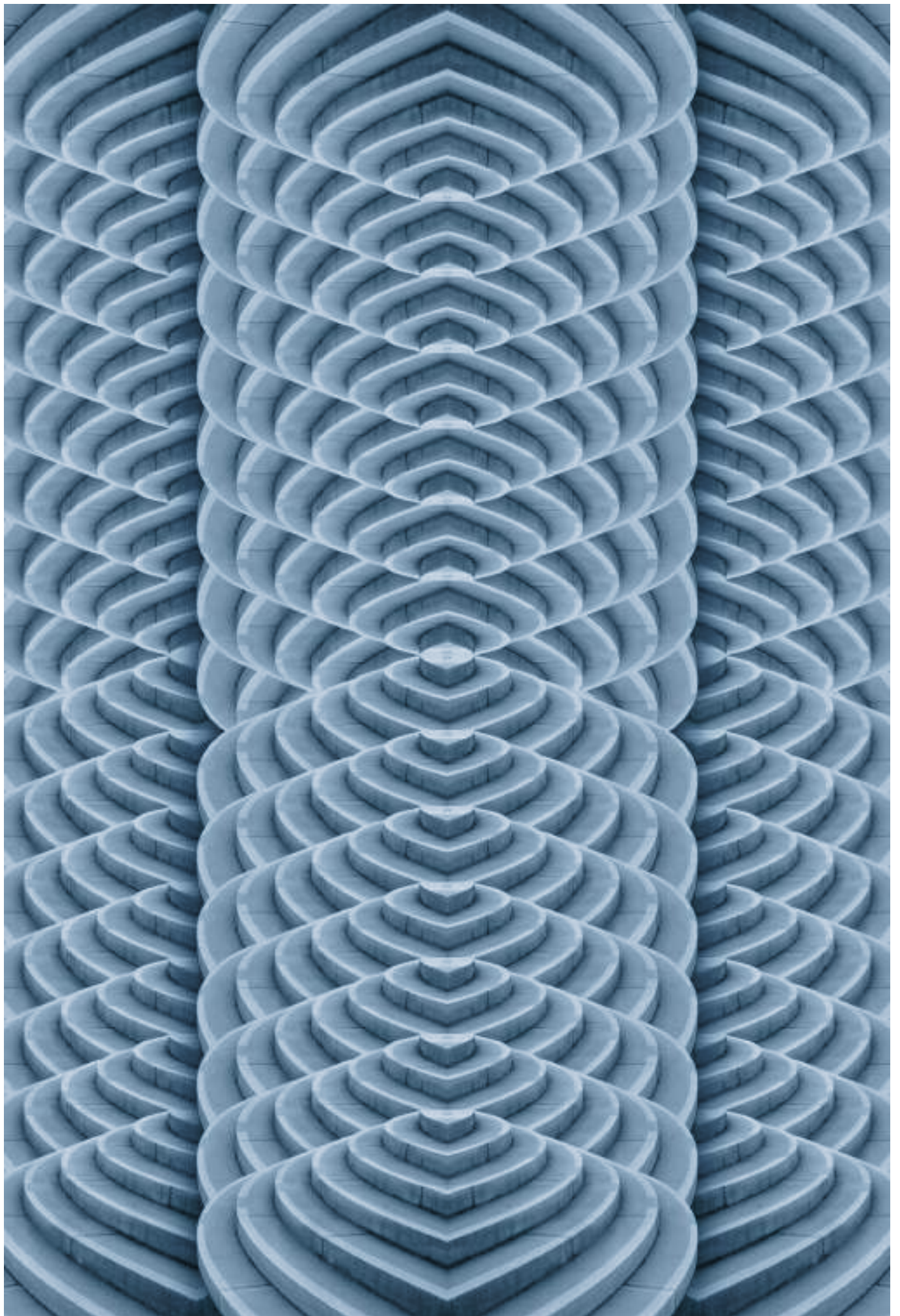
Impacto cualitativo. Aportando orientaciones sobre el impacto del proyecto en el ámbito del fortalecimiento de la resiliencia social y económica. Esto puede materializarse en diferentes dimensiones: crecimiento económico, rentas salariales, mitigación del impacto de la crisis, reducción de la vulnerabilidad socio-económica, cohesión territorial y social, impacto presupuestario y fiscal, igualdad, reducción de la exclusión social, etc.

Impacto cuantitativo. Llevando a cabo un ejercicio ex ante de estimación de impacto económico que cuantifique los efectos directos, indirectos e inducidos de la inversión propuesta, expresados en términos de contribución a la generación de Valor Añadido Bruto y empleo.

Asimismo, puede ser interesante conocer la cantidad de consumos intermedios que el proyecto puede requerir, así como el origen sectorial de estos insumos, evidenciando el efecto tractor o arrastre “hacia atrás” de la inversión. Por otro lado, es también posible conocer la distribución de la producción de acuerdo a si va dirigida a los consumidores finales (hogares, Administraciones públicas o exportaciones), o hacia la producción en otras actividades como consumos intermedios, justificando la magnitud de los denominados efectos arrastre “hacia delante”.

Finalmente, es preciso remarcar la relevancia de aportar una planificación adecuada de la **estructura de financiación**, donde los promotores tendrán que proponer un porcentaje de fondos propios y de otros posibles financiadores privados (bancos, fondos de inversión), con el objetivo de alcanzar en media un apalancamiento de uno a cuatro. Los fondos de MRR son compatibles con otro tipo de financiación pública, ya sea autonómica, estatal o europea (el artículo 8 de la propuesta de reglamento europeo que regula el Fondo de Recuperación permite que los proyectos puedan recibir financiación de otros instrumentos financieros de la UE mientras no cofinancien el mismo concepto de coste), aspecto que es una regla de oro de los fondos europeos, porque no puede producirse un solapamiento en un mismo tramo del proyecto con financiación de la Unión existente o prevista.

En definitiva, el diseño financiero de los proyectos obliga a una **preparación analítica muy detallada** que justifique la **sostenibilidad de las inversiones**, **un calendario del proceso** y una **planificación de los principales hitos muy prudente** porque son los que determinarán la elegibilidad de los gastos y la completa ejecución de los desembolsos del MRR.



5. Propuestas de agilización de trámites administrativos para el acceso a los fondos, la selección de proyectos y ayudar a su rápida ejecución

5.1. Requisitos

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) recoge unos plazos muy ajustados para la utilización de la financiación que se pone a disposición de los Estados miembros. En concreto, se insta a que la ayuda financiera y las acciones emprendidas por los Estados miembros bajo los auspicios del Mecanismo deben consignarse anticipadamente para finales de 2024. Por lo que respecta a la ayuda financiera no reembolsable el plazo es todavía más limitado, al menos un 70% del total debe estar comprometido para finales de 2022 y el 30% restante deberá estar completado a finales de 2023 aunque podrá ejecutarse hasta finales de 2026.

Aunque el Reglamento que regula el MRR todavía no ha sido aprobado, lo cierto es que es poco previsible que los plazos se modifiquen alargándose, por la propia finalidad del mecanismo se concentra la ayuda financiera en los primeros años de la recuperación. Estos plazos obligan a que se diseñe una hoja de ruta, para los distintos niveles competenciales de la administración, que aborde la problemática de la ejecución de los fondos estructurales en España y evite una pérdida de recursos. La necesidad de un plan de acción es aún más evidente si consideramos que el porcentaje de absorción de los fondos estructurales por España es tan sólo de un 35% de lo concedido. Es, por tanto, el país de la Unión Europea con mayores problemas para la ejecución de los fondos.

El Tribunal de Cuentas Europeo en su dictamen número 6/2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, recoge la importancia de que los Estados miembros dispongan de tiempo suficiente y capacidad administrativa adecuada para absorber los fondos. Al mismo tiempo, hace hincapié en la importancia de introducir medidas eficaces contra el fraude y las irregularidades para prevenir los riesgos derivados de la obligación de gastarse en un plazo tan limitado de tiempo un volumen tan significativo de recursos. Por tanto, cualquier medida o reforma que se proponga debe respetar al máximo la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico aplicable.

5.2. Medidas propuestas para la agilización y mejor gestión de los fondos

Desde el primer momento de anuncio del Plan, se ha apuntado a la necesidad de eliminar escollos administrativos y cuellos de botella para la ejecución de los fondos procedentes del mecanismo de recuperación y resiliencia. En este sentido, el 3 de octubre de 2020, en el II Foro de la Toja Vínculo Atlántico, el Presidente del Gobierno se apuntó a la intención de realizar las reformas a través de una única norma que abordara el problema concreto de ejecución de los fondos para agilizar el proceso de reforma. El 31 de diciembre de 2020 se aprueba el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En cualquier caso, lo que debe tenerse en cuenta es que con esta norma algunas medidas solo se pueden imponer a escala de la Administración General del Estado y competencialmente otras de las medidas que se esbozan requerirán de normativa en cada una de las Comunidades Autónomas, con lo cual, el proceso dibujado no es en absoluto sencillo ni se resuelve con la publicación de una sola norma.

Tomando como base el texto del Real Decreto Ley y distintas opiniones sobre las principales medidas que deberían abordarse¹, se han focalizado algunas medidas en materia de procedimientos, plazos y estructura organizativa e institucional del sector público que sería necesario abordar:

- **El impulso y la promoción de la coordinación y cooperación de los entes del sector público** con competencia en la ejecución de estos fondos. En este punto sería relevante la creación de oficinas de gestión centralizada de las licitaciones y subvenciones que agruparan las licitaciones y las subvenciones, ya no solo de una misma administración sino de los distintos niveles de administración. Estas oficinas de gestión centralizada y especializada aliviarían un problema que puso de relieve la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en 2015 sobre la multiplicidad de órganos de contratación con heterogeneidad de procedimientos y complejas curvas de aprendizaje para los licitadores y la propia administración responsable. El Gobierno parece que quiere implantar estas oficinas de gestión centralizada a través de la recuperación de la figura de las agencias estatales, modificación que finalmente se ha introducido con la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2021.
- La utilización masiva de instrumentos aglutinadores de la contratación, como los **acuerdos marco**, ya previstos en nuestra ley de contratos del sector público, puede reducir carga burocrática en la tramitación aglutinando en un único procedimiento, la compra de productos, servicios o suministros durante un determinado período temporal, que podría estudiarse superara el plazo actual de 4 años. (en la actualidad el plazo máximo de duración para los acuerdos marco). El riesgo que siempre ha tenido esta medida es restringir la competencia durante un plazo demasiado largo porque impide que se liciten nuevamente esos productos, servicios o suministros. En cualquier caso, lo que es incuestionable es que ahora en la licitación de procedimientos es una solución que podría contrapesarse con una adecuada publicidad y transparencia en el procedimiento para evitar que ninguna empresa interesada en el mismo pudiera quedar fuera.

¹ Conclusiones del Consejo "Inversión Pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente" (2020/C4121/01).

"Los pilares del Next Generation y la contratación pública". José María Gimeno Feliú. Publicado: <http://www.obcp.es/opiniones/los-pilares-de-next-generation-eu-y-la-contratacion-publica>. (06/10/2020)

"El proyecto del Real Decreto Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la Ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia no puede suponer una merma de los mecanismos de control" Patricia Iglesias Rey. <http://www.obcp.es/opiniones/el-proyecto-del-real-decreto-ley-por-el-que-se-aprueban-medidas-urgentes-para-la> (27/11/2020)

- **La elaboración de documentación común aprovechable por todo el sector público.** Este trabajo ya se viene realizando y existen pliegos tipos en casi todas las administraciones y niveles. En este sentido se podría avanzar en la redacción de modelos de pliegos, fundamentalmente de prescripciones técnicas, en plantillas para la justificación del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato (que alargan los plazos por su complejidad técnica), y en la elaboración de convocatorias marco de subvenciones que reduzcan los plazos para la preparación de expedientes que estén vinculados con los fondos de recuperación. No obstante, conviene tener en cuenta que estos modelos son difícilmente aprovechables en la preparación de contratos con un alto nivel de complejidad.
- **La utilización de un canal único y digital** para el acceso y transparencia de la **información** sobre los fondos de recuperación y para la presentación de proyectos públicos y privados o público/privados que se vayan a financiar con los citados fondos. Este canal único, en el que participarían todas las administraciones, debería centralizar la publicidad de los procedimientos de contratación y de las subvenciones ligadas a los fondos de recuperación con el fin de evitar el seguimiento de múltiples plataformas y la pérdida de oportunidades. La utilización de una **plataforma** única puede **contribuir a la transparencia, a una rendición de cuentas eficaz y al fomento de la competencia entre las empresas.**

Además, lo deseable es que esta medida suponga el primer paso para el refuerzo y la generalización de la digitalización de la contratación pública también al margen de la gestión de los fondos de recuperación. Esta digitalización se encuentra ya en la ley y no necesita de reforma legal pero sí de implantación real y efectiva.

- **La elaboración y publicación de documentos anuales de programación de la contratación y de las subvenciones** vinculadas a los fondos de recuperación de cualquier ente del sector público, de forma que se permita el conocimiento anticipado por las empresas y se pueda adelantar la preparación de los proyectos. En el caso de la contratación, la programación anual es una exigencia que ya está recogida en la ley de contratos (para los contratos que están sujetos a publicidad de la Unión Europea denominados sujetos a regulación armonizada o SARA) pero que no se cumple en todos los casos y con el debido rigor y que además debe ampliarse a todos los contratos sin discriminar por su importe. Asimismo, se deben fijar claramente mediante normas los criterios de priorización y los objetivos que se pretenden conseguir para dar seguridad jurídica a los proyectos de inversiones.

- **La reducción de plazos en la elaboración de normas del Gobierno Central y de las CCAA, en la contratación administrativa y en materia de subvenciones**, permitiendo la utilización del procedimiento de urgencia (que acorta los plazos a la mitad), sin necesidad de declaración expresa por el órgano competente, e incluso del de emergencia (que posibilita no utilizar procedimiento ninguno) en supuestos concretos y dando cobertura y seguridad jurídica en su aplicación. A esta reducción de los plazos también ayudaría la composición de equipos multidisciplinares, así como altamente especializados en contratación pública y fondos europeos que ayuden a la agilización en la preparación de los expedientes.
- **La composición de equipos multidisciplinares** es una necesidad imperiosa que se viene solicitando desde hace mucho tiempo y que es uno de los obstáculos fundamentales para la ejecución y gestión de proyectos de alta complejidad como, por ejemplo, para la puesta en marcha de proyectos en materia de compra pública de innovación y en procedimientos como la asociación para la innovación o el diálogo competitivo. El equipo multidisciplinar se consigue agrupando, en la fase inicial de preparación del expediente, al jurista, al experto técnico y al interventor. Esto implica una revisión en profundidad de absolutamente todos los procedimientos administrativos porque esta actuación simultánea debe estar regulada y ser preceptiva. El alcance de esta reforma es inabordable dentro de un planteamiento rápido de modificaciones para la ejecución de los fondos de recuperación.
- **La simplificación de la documentación a exigir en la contratación administrativa y en los procedimientos de concesión de subvenciones**, evitando que la documentación que ya obra en poder de la administración sea de nuevo solicitada. En este ámbito sería deseable la potenciación del uso del registro de licitadores del sector público como repositorio de documentación de solvencia y de cumplimiento de requisitos de capacidad de las empresas en la contratación pública. Por otro lado, debería estudiarse generalizar la utilización del registro de licitadores también en los procedimientos de concesión de subvenciones.
- La agilización de los procedimientos de contratación ampliando los umbrales económicos de los procedimientos, hasta llegar al límite de los sujetos a la normativa comunitaria (SARA) y, por tanto, generalizar la utilización de los procedimientos abierto simplificado y simplificado abreviado y la imposición única de criterios objetivos de evaluación que son los que permiten la utilización de herramientas automáticas para la evaluación y agilizan los procesos de adjudicación. A nivel de la Unión Europea, el Consejo ha solicitado a la Comisión revisar los umbrales económicos de los contratos SARA, lo que permitirá generalizar la utilización de procedimientos simplificados para contratos de importe más elevado.

- **La flexibilización de las revisiones de precios de los contratos.** En esta materia habría que habilitar los mecanismos para que las revisiones de precios de los contratos sean la regla general en la contratación y no la excepción, con especial sensibilidad a contratos de larga duración, de forma que la falta de revisión de precios no sea un obstáculo para la concurrencia a las licitaciones. Unido a esta modificación sería conveniente permitir precios provisionales en los contratos de una forma generalizada porque la complejidad de los proyectos puede impedir contar con precios definitivos tanto en la fase de preparación del expediente de contratación como incluso en las fases iniciales de la ejecución del contrato.
- **La generalización de las subvenciones de concesión directa y de concurrencia no competitiva,** para proyectos de carácter estratégico y de interés público con repercusión demostrable en el PIB y en el empleo. El procedimiento general de concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva. Éste es un procedimiento que obliga a que se aglutinen los proyectos que opten a la concreta subvención, en un determinado marco temporal, y que compitan entre sí porque los fondos disponibles en condiciones normales son limitados y no hay suficientes para distribuir entre todas las empresas que concurren a los mismos. Con los fondos de recuperación, la prioridad pasa a ser la identificación de proyectos adecuados y de importe suficiente para maximizar el aprovechamiento de los fondos. Por lo tanto, parece más conveniente recurrir a procedimientos de concesión de subvenciones que hasta ahora eran excepcionales en su aplicación, esto es, los de concesión directa y concurrencia no competitiva.
- Hasta ahora también la regla general en materia de subvenciones es que primeramente se realiza el gasto, luego se justifica y, por último, se paga al beneficiario. Ello genera problemas al beneficiario porque debe conseguir financiación para costes que son el objetivo de la subvención y además dilata la ejecución del gasto, cuestión que viene a entorpecer la gestión rápida de los fondos de recuperación. Por tanto, también **es necesaria la generalización de la disposición anticipada de los fondos,** hasta porcentajes que puedan ser razonables y sin llegar al 100%, para contrarrestar los riesgos de una mala utilización de los fondos.

- Las reformas que se plantean para la agilización de los fondos de recuperación van en la línea de modificar fórmulas contractuales que se identifiquen con la colaboración público-privada, como es el caso de la actual regulación de la **empresa de economía mixta** en la que se pretende la agilización del procedimiento de selección del socio privado, evitando la introducción de nuevos contratos, sobre todo, después del fracaso del contrato de colaboración público privada, de la anterior ley de contratos, cuya utilización fue casi inexistente por la complejidad de su preparación. En esta misma dirección, es necesaria una **mejora del contrato de concesión** (de obra pública o de servicios) con una correcta determinación del riesgo operacional asumido por el contratista, para movilizar inversiones privadas, desarrollar o mejorar infraestructuras y servicios de tecnología innovadora y movilizar inversiones de largo recorrido, así como consolidar el empleo.

Se apunta a la creación de formas de colaboración público-privada, al margen de la ley de contratos, permitiendo la recepción más flexible de subvenciones y de pagos por parte de las administraciones. En este sentido, se introducen nuevas figuras como los "**Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica**" (**PERTE**) de los que solo hay un breve bosquejo en el Real Decreto Ley y a los que se define como: " (...) *aquellos proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española*. Sin duda la impresión que nos produce esta definición es que están pensados para focalizar esfuerzos y fondos en grandes proyectos de inversión con alto nivel de impacto. En todo caso, sería necesario que, en simultáneo con la aprobación del Real Decreto Ley estatal, se aprobase un desarrollo reglamentario de los PERTE que aporte seguridad, transparencia y claridad al sector privado para que pueda ir preparándose para la presentación de estos proyectos.

En la misma línea de potenciación de la colaboración público-privada se refuerza tímidamente la figura de los **consorcios** que ya estaba reflejada en nuestra legislación, para facilitar la ejecución de los PERTE y se flexibilizan los convenios de colaboración de forma que su tramitación se agiliza, se anticipa su eficacia y se permite la obtención de pagos anticipados.

Quizás convendría dar un salto más en materia de colaboración público-privada para que alcanzara al ámbito de la gestión de los proyectos de forma que se consiguiera lo que se ha intentado en otros momentos, esto es que las formas de gestión privada, más ágiles y eficientes, en algunos casos, se adopten de una manera adaptada el sector público y se consiga una transformación del mismo más rápida.

- **El fomento de la agrupación de empresas privadas** para la presentación de proyectos objetivo de los fondos de recuperación, introduciendo como requisitos en las bases reguladoras de las subvenciones el que solo puedan ser beneficiarias de las mismas las agrupaciones de empresas. El objetivo final es apoyar a las pymes a través de su agrupación para que puedan presentar proyectos susceptibles de los fondos y que estos no queden solo en manos de las grandes empresas. Además, hay una necesidad importante de agrupar inversiones para conseguir maximizar la ejecución de los fondos.
- **La agilización de los procedimientos de la ley de evaluación ambiental**, reduciendo los plazos del procedimiento para la evaluación ambiental estratégica de planes y proyectos y para el procedimiento de evaluación ambiental simplificado. En este sentido, se hace imprescindible la agilización de cualquier trámite administrativo, licencia y/o autorización que sea requerida durante la ejecución de un proyecto sea cual sea la administración competente para su otorgamiento. Esta necesidad refuerza la idea de la existencia de una cooperación interadministrativa que debe ir más allá de la creación de foros y conferencias sectoriales que es lo que contempla el Real Decreto Ley. Lo adecuado es que los proyectos financiados o subvencionados con los fondos de recuperación tuvieran implícita la declaración de urgencia de cualquier procedimiento administrativo que lleven asociado desde su inicio hasta su finalización.
- **La relajación de la fase de fiscalización previa** de los expedientes contractuales y de las subvenciones para que se puedan analizar solo los requisitos y la documentación básica e incluso se puedan utilizar técnicas de muestreo que agilicen la autorización de los expedientes. La finalidad de esta medida es evidentemente la reducción de plazos tanto en la fase de elaboración de los expedientes como en la posterior ejecución del contrato y o del proyecto y, por tanto, en la recepción del pago del precio o de la subvención, en su caso. En esta materia es claramente deseable que la ejecución de los fondos de recuperación actúe como plataforma de pruebas para que medidas de este tipo, que son aplicadas por otros países de nuestro entorno, se generalicen y se introduzcan en el futuro como una medida destinada a mantenerse. No olvidemos que, como se ha comentado anteriormente, también sería conveniente adelantar en el tiempo la fase de fiscalización para que se produzca en simultáneo con la preparación del expediente.
- **Y, por último, impulsar la contratación pública de innovación y sostenible** estableciendo canales de colaboración entre la administración pública y el sector privado de forma que se facilite a la primera la detección de la innovación y su promoción a través de la compra. Los canales de colaboración se pueden establecer conectando a órganos de contratación con ecosistemas industriales y de innovación como parques industriales y tecnológicos, clústeres, incubadoras de empresas y centros de investigación, entre otros.

En este campo es necesario que se establezcan objetivos de impulso de la innovación y de la sostenibilidad, con indicadores que puedan medir el grado de avance, a través de normativa o de planes estratégicos de los distintos niveles de la administración y, a la vez, coordinados entre sí para que la promoción de la innovación obedezca a una lógica y cada órgano de contratación no actúe de forma aislada y sin plan establecido.

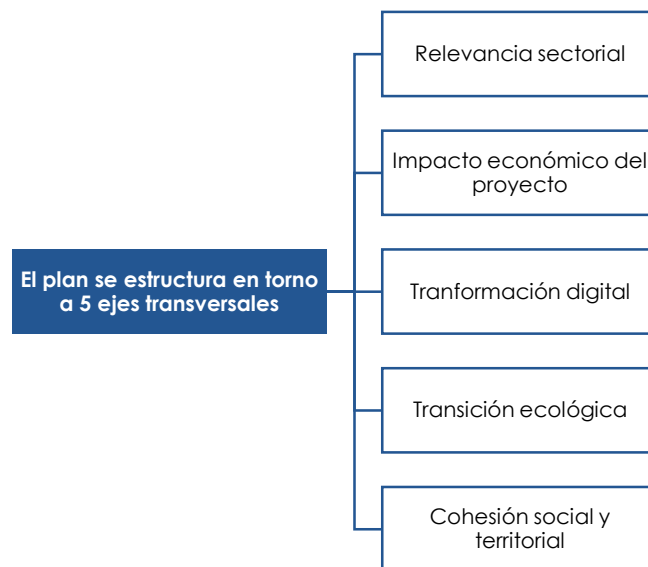
El desarrollo de herramientas orientadoras y de apoyo para armonizar proyectos innovadores y/o sostenibles puede ser útil para ese impulso imprescindible para la ejecución de los fondos de recuperación. En otro orden de cosas, es importante **el desarrollo de metodología para calcular el coste del ciclo de vida de los productos y de los servicios** de forma que pueda ser incorporado a las licitaciones de manera que se pueda asegurar una compra pública de calidad y no basada, en su mayor parte, en criterios de precio.

Anexo.

**Optimización en la
asignación de fondos:
“Checklist” e indicador
sintético de apoyo al
proceso de selección de
proyectos**

Planteamiento

El Next Generation EU (NGEU) constituye un presupuesto europeo excepcional y temporal, que pretende captar hasta 750.000 millones de euros con la emisión de deuda conjunta emitida por la Comisión Europea en nombre de la UE para destinarlo a un programa de inversión y reformas que combine objetivos tanto de recuperación como de transformación socioeconómica.



Precisamente, el Gobierno español ha presentado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con la intención de concentrar el esfuerzo de reforma e inversión en el trienio 2021-2023. El Plan se articula en torno a cuatro ejes (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y contiene dotaciones estimadas en términos de porcentajes de recursos respecto al total.

En este contexto, la optimización de la asignación de fondos se posiciona como un ejercicio trascendental, ya que idealmente los proyectos deberían ser evaluados de acuerdo a su impacto sobre los ejes del Plan, y sobre la capacidad de impulso económico y transformador. Para ello, se propone un breve "checklist" con el objetivo de servir de guía para la recopilación de la información necesaria para evaluar cada proyecto, así como el diseño de un indicador sintético que facilite la comparación y priorización entre alternativas para la asignación de fondos.

Un indicador sintético comparable, asentado en los cinco pilares del NGEU

Objetivos del indicador

Con el objetivo de identificar aquellas propuestas de proyectos con mayores posibilidades de éxito, Afi propone la creación de una herramienta que permita automatizar las fases iniciales de la evaluación, incorporando las prioridades transformativas del plan NGEU en un indicador sintético compuesto comparable entre proyectos. El indicador estaría asentado en cinco pilares que resumirían las aspiraciones transformativas de los fondos NGEU.

El indicador compuesto resultaría en una calificación final indexada entre cero y cien {0, 100} que además podría desagregarse por pilar. El objetivo final de la herramienta sería el de proporcionar al evaluador una calificación similar a la Figura 1; con un gráfico que resuma las principales fortalezas y debilidades del proyecto, a la par que proporcione un resultado comparable para el proyecto en general, y para cada pilar en particular.



Figura 1. Posible output visual y cuantitativo de la herramienta de evaluación NGEU

Fuente: Afi.

Tipología de datos

La creación del indicador compuesto comparable implica identificar aquellos datos (o inputs en la herramienta) que son comunes a todas las propuestas recibidas, y aquellos que no lo son. Además, dentro de ambos grupos, también podemos diferenciar aquella información sobre la entidad solicitante de aquella que abarca datos referentes al proyecto.

1. Datos armonizables en indicadores: son aquellos relativamente fáciles de contabilizar y clasificar en escalas comparables.

a. Información de la empresa promotora del proyecto: como el sector que solicita los fondos, estados contables...

Información de la empresa promotora

Razón social

Sector de actividad

Localización

Tamaño (Facturación; Número de trabajadores)

Antigüedad

Estados financieros (últimos 3 años)

Colaboración con universidades, centros tecnológicos, etc. (últimos tres años)

Participación actual en proyectos financiados con fondos europeos (últimos tres años)

b. Información sobre el proyecto: como justificación de necesidades, sectores receptores de la inversión, planificación temporal (hitos), localización de la inversión, etc.

Información sobre el proyecto

Descripción

Necesidades que justifican la actuación

Objetivo del proyecto (producción, logística, consumo, I+D)

Volumen de inversión total

“Palanca” y “componente” a la que se asocia

Plazos de ejecución (inicio, fin, hitos de control)

Localización de la inversión

Ramas de actividad receptoras de la inversión

Experiencia relevante en proyectos relacionados

Colaboración con empresas, universidad, centros tecnológicos, administraciones públicas

Participación actual en proyectos financiados con fondos europeos, en el ámbito del proyecto

c. Información sobre el presupuesto y la estructura de financiación del proyecto

Información económica y financiera (presupuesto y estructura de financiación)

Inversión total estimada, desglosada por partidas

Calendario de ejecución anual de inversiones, hitos de control y seguimiento

Costes de explotación

Estructuras de financiación del proyecto

Fondos propios

Necesidades de financiación externa (bancaria, etc.)

Solicitud de apoyo financiero público

Instrumentos financieros

Viabilidad financiera

Riesgos/incertidumbres posibles en la ejecución; reparto de riesgos entre la parte pública y la privada

Detalles de criterios para el control de la ejecución

d. Información clave sobre la estimación de impacto económico aportada por el proyecto, que fundamente su contribución en términos de generación de actividad y empleo, así como en términos de eslabonamientos industriales o “efectos de arrastre”.

Impacto económico estimado

Impacto en términos de actividad económica

Valor Añadido Bruto directo, indirecto e inducido

Efecto tractor, distinguiendo principales ramas de actividad

Impacto en términos de empleo

Empleo directo, indirecto e inducido

Efecto tractor distinguiendo principales ramas de actividad

Intensidad en el uso de capital humano cualificado

Retorno fiscal

Distribución temporal del impacto / efecto tractor (distinguiendo corto, medio y largo plazo)

- e. Información cuantificable sobre la aportación del proyecto en términos de cohesión o reequilibrio territorial

Impacto territorial

Contribución relativa a la generación de actividad y empleo en el contexto territorial del proyecto (fase de inversión y fase de explotación)

Efecto de arrastre de la inversión sobre otras CC.AA. y regiones europeas

Efecto sobre la integración de proveedores locales en cadenas de valor regionales, nacionales e internacionales

Vínculo con el sistema de ciencia, innovación, formación de la comunidad autónoma en la que se localiza el proyecto

Contribución a la generación de infraestructuras resilientes

Impacto de la crisis COVID-19 en la contribución sector-provincia, y perspectivas de recuperación

- f. Información cuantificable sobre la aportación del proyecto en términos de impacto ambiental y social

Impacto ambiental y social

Acciones destinadas a aumentar la eficiencia de los recursos y la proporción de recursos naturales renovables, protegiendo o restaurando el medio ambiente o mitigando / adaptándose al cambio climático

Contribución al ahorro de energía (ktep/año)

Estimación de emisiones evitadas de Co2 (tCO2/año)

Planificación del uso de recursos locales (terrenos, agua, etc.)

Planificación de la gestión de residuos (circularidad)

Generación de oportunidades de empleo por perfiles (jóvenes, mujeres, etc.)

Contribución a la resiliencia económica y social ante para mitigar el impacto de la crisis; reducción de vulnerabilidades sociales

Criterios de igualdad y lucha contra la exclusión social

- 2. Datos especiales a tratar de manera ad-hoc:** información que, por su naturaleza, no puede ser incluida dentro de los indicadores (normalmente porque su interpretación es exclusiva a cada empresa/proyecto).
- a. De la empresa: *por ejemplo, la experiencia con proyectos financiados con fondos europeos (ya que la variable incluiría información cualitativa que impediría automatizar la comparación entre proyectos similares)*
 - b. Del proyecto: *por ejemplo, si trata sobre el desarrollo de una tecnología nueva que permita una mejora en eficiencia muy particular a un área.*

Metodología de tratamiento de datos armonizables

En este punto, Afi propone la creación de un indicador sintético para cada pilar, basado en variables que capturen:

1. Necesidades sectoriales: un termómetro que evalúe la fortaleza/debilidad de cada sector en cada uno de los pilares del Plan.
2. La capacidad del proyecto de acentuar las fortalezas, y de paliar las debilidades de ese sector en concreto (resultados).
 - a. Esta capacidad se mide a través de los efectos directos e indirectos de una inversión en X sectores, durante T años.
 - b. Si bien los efectos directos e indirectos alimentarían principalmente el bloque de impacto económico, de éste se desprenderían también cifras de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (directos e indirectos) por sector.
 - c. El indicador capturaría la capacidad de la inversión (proyecto) de generar valor en los sectores donde más necesidades existan – dependiendo del pilar observado.
3. Los resultados otorgarían una calificación (entre 0 y 100) para cada variable, y por ende para cada pilar del plan, pudiéndose alterar las ponderaciones para obtener resultados adecuados a diferentes criterios.

De este modo, se obtendría un resultado particular para cada indicador, pudiéndose desagregar de acuerdo a las variables que componen el indicador. Un **ejemplo** del pilar de “Transformación Digital” podría ser:

Variables propuestas para una inversión (atendiendo a la virtud de transversalidad del plan):

- Ocupados en sectores de alta tecnología (y % de mujeres).
- Investigadores dedicados a actividades de I+D (y % de mujeres).
- Técnicos dedicados a actividades de I+D en sectores de alta tecnología (y % de mujeres).
- Auxiliares dedicados a actividades de I+D en sectores de alta tecnología (y % de mujeres).

Dando ponderaciones superiores a los investigadores sobre los técnicos, y a los técnicos sobre los auxiliares.

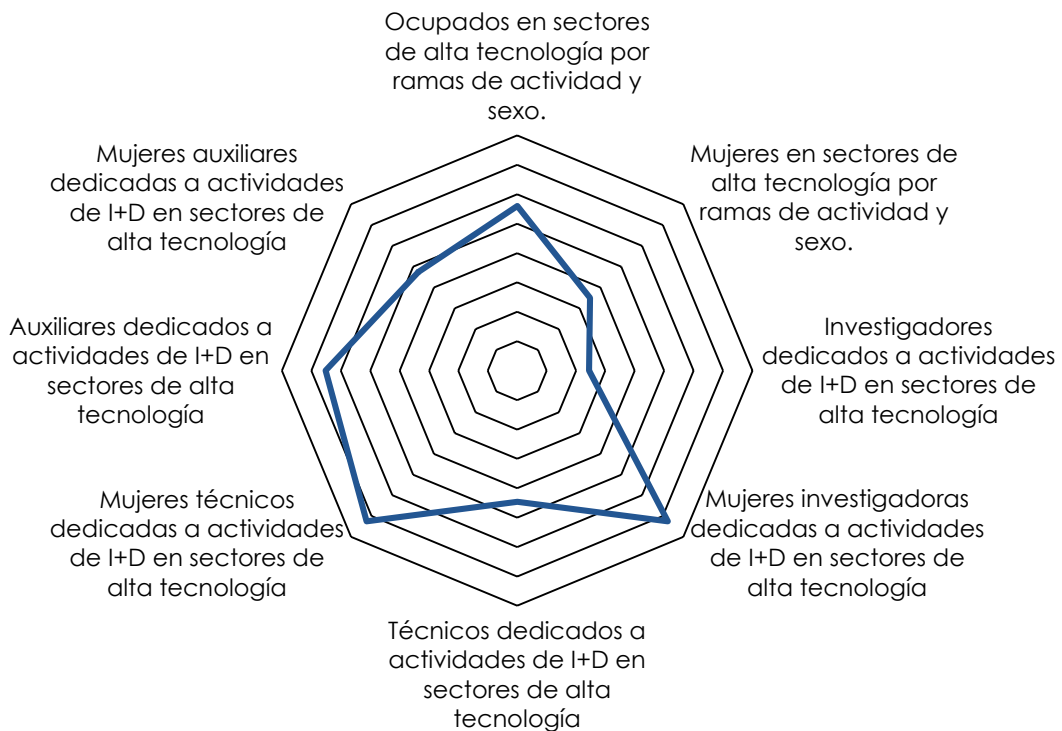


Figura 2. Ejemplo de output en un posible pilar de “Transformación Digital”

Fuente: Afi.

Metodología de tratamiento de datos especiales

El tratamiento de los inputs especiales es significativamente más complejo, ya que su propia interpretación podría variar entre sectores e incluso empresas.

En este punto podemos distinguir dos tipos de variables especiales:

1. Las que, de no cumplirse, implicarían el descarte inmediato del proyecto. Por ejemplo, un mínimo número de proyectos de experiencia, o un % sobre fondos propios acometidos en el proyecto.

Estas variables serían relativamente fáciles de identificar. Se interpretarían como “banderas rojas” dentro de la evaluación de la propuesta de proyecto.

2. El resto de variables especiales son aquellos intangibles de una propuesta cuya automatización es prácticamente imposible. Desde la memoria técnica, pasando por la comparación de proyectos similares realizados en el pasado.



© 2021 Afi. Todos los derechos reservados.