

Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos

Policy Brief #3 Octubre 2020

AUTOR

**Manuel Hidalgo
Pérez**

Senior fellow, EsadeEcPol
& Universidad Pablo de
Olavide

RESUMEN EJECUTIVO

- El compromiso alcanzado el pasado julio por la Comisión Europea representa el **paquete de ayudas más ambicioso de la historia reciente**. Para España, en los próximos cinco años, la cifra de inversiones a desembolsar podría superar el 3% del PIB anualmente.
- El uso de esa financiación **representa una oportunidad única para España, pero también un reto administrativo colosal**. La experiencia reciente en la ejecución de los fondos europeos demuestra que estamos mal preparados para absorber esa ayuda. En el último marco financiero plurianual hemos logrado certificar hasta diciembre de 2019 alrededor de un tercio de los fondos disponibles y ahora la ayuda se va a multiplicar por cuatro.
- En este Policy brief analizamos algunos de los **retos existentes para la ejecución efectiva de los Fondos Europeos para España** y proponemos algunos cambios para una utilización más eficiente de la ayuda que estará disponible. Nuestras propuestas incluyen:
 - **Planificar teniendo en cuenta la capacidad administrativa:** para la selección de los proyectos no solo hay que tener en cuenta las prioridades establecidas por Bruselas, sino también a la capacidad de gestión de las diferentes administraciones responsables de ejecutarlos. Un proyecto puede ser muy atractivo, pero si no es ejecutable administrativamente, no debería ser seleccionado.
 - **Planificar con la máxima antelación posible:** conocemos cuáles van a ser las líneas de orientación generales y debemos empezar cuanto antes a diseñar la estrategia, para que con el Marco Financiero Plurianual (MFP) 21-27 y el Next Generation EU no suceda como en el MFP 14-20 y se espere a tener los diferentes reglamentos para definir los primeros proyectos y perder años en el camino. Junto a esto, la propia Comisión Europea debería acelerar y simplificar los procedimientos para disponer, en menor tiempo posible, de dichos reglamentos necesarios para la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como para la aprobación de los programas operativos en el caso concreto del MFP 21-27.
 - **Crear equipos profesionalizados, especializados y con experiencia previa en contratación pública en las diferentes administraciones encargadas:** en la medida en que la reciente Ley de Contratos no se reforme, los procesos y trabas burocráticas resultan un freno enorme a la ejecución efectiva de los fondos.
 - **Crear agencias y oficinas de gestión centralizada de las licitaciones:** de este modo, la posible descentralización de la ejecución entre administraciones y territorios podría compensarse con el aprovechamiento de las economías de escala que una oficina única de contratación en cada administración podría desplegar.
 - **Simplificar y eliminar duplicidades en los procedimientos de gestión de fondos europeos.**

Introducción

El pasado mes de julio la Comisión Europea acordó el **paquete de ayudas más ambicioso de la historia reciente del continente**. El objetivo de tal acuerdo es implementar actuaciones sanitarias y económicas que contrarresten los efectos de la irrupción de la covid-19 a medio y largo plazo. Para ello se propone el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), una ayuda conjunta a través de dos instrumentos principales.

Por un lado, una nueva edición del Marco Financiero Plurianual, en este caso para el período 21-27 (MFP21-27), dotado con 1.074,3 miles de millones de euros y que se desglosa, entre otros, en fondos como el FEDER, FEADER o FSE+. A este Marco se le une un fondo extraordinario, llamado Next Generation EU (NG-EU), por valor de 750.000 millones de euros, cantidad que se divide, a su vez, en otros fondos en función de los objetivos marcados por cada uno de ellos. De esos 750.000 millones de euros, un paquete de 390.000 millones llegará a los países como ayudas a fondo perdido, mientras que el resto, 360.000 millones, lo hará en calidad de préstamos. A todo ello se le unen otras iniciativas ya aprobadas con anterioridad, como son las actuaciones de apoyo del BCE, el fondo SURE para financiar las políticas laborales, o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

“ La disponibilidad de los fondos incluidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está sujeta a una cierta condicionalidad

A estas alturas, sin embargo, la disponibilidad de los fondos incluidos en el MRR está sujeta a una cierta condicionalidad, lo que, por cierto, no es nuevo cuando hablamos de financiación con fondos europeos. En este caso, cada país deberá presentar un Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) que detalle el destino de la inversión que potencialmente se podrá financiar con cargo a dichos fondos. Al PRR le deberá acompañar el ya tradicional Plan Nacional de Reformas (PNR) que maximice la utilidad de la inversión a realizar. Dicha condicionalidad viene delimitada por los objetivos que la propia Comisión ha señalado para el siguiente período de inversiones, entre los que destacan la transición digital de la economía, así como potenciar un crecimiento sostenible social y medioambientalmente. En pocas palabras, **no todo proyecto de inversión será elegible para captar fondos**.

A fecha de hoy, y aunque se ha avanzado, tanto los criterios de reparto como los reglamentos que gobernarán la concesión de ayudas y préstamos están por detallar. En todo caso, sabemos que para España se habla de una inversión total, solo del NG-EU, que podría rondar los 140.000 millones, unos 77 mil millones a fondo perdido y el resto en préstamos. Si sumamos los posibles fondos que llegarán con el MFP21-27 –recordemos que en el marco 14-20 ascendió a 56 mil millones incluidos los fondos propios–, **el potencial aumento de la inversión de aquí a antes de que acabe la década podría acercarse a unos 200.000 millones de euros**. A esto hemos de añadir los “remanentes” del marco financiero aún vigente, el 14-20, que rondarían entre los 15.000 y 20.000 millones.

“ El potencial aumento de la inversión de aquí a antes de que acabe la década podría acercarse a unos 200.000 millones de euros

Para hacernos una idea de la magnitud de la posible inversión, si se supone que en su conjunto el MRR dotará a España de fondos para la inversión de unos 200.000 millones de euros, estaríamos hablando de cifras que oscilarían en el entorno del 16% del PIB español para un solo año. Esto nos lleva a **aproximadamente un 2,2% del PIB para cada año**, en los cuales se extenderá el NG-EU y el MFP21-27, lo que no representa de ningún modo una cantidad despreciable. Más aún, mientras el MFP tiene un período de gasto más amplio, el NG-EU deberá concentrarse en apenas 5 años (todo debe estar ejecutado antes de 2026), a lo que habrá que sumar el cierre del MFP 14-20 antes de 2023. Es más, el 70% de los 77 mil millones en ayudas a fondo perdido deberá estar comprometido antes de finales de 2022. Por lo tanto, la intensidad inversora será en algunos años muy superior a ese 2,2%, pudiendo superar el 3% en más de alguno. Y esto solo con fondos europeos. Para tener una referencia, en 2018 la inversión pública total se situó en un mínimo de la serie temporal, [con el 2,1% del PIB](#). Por lo tanto, no cabe duda de que estos fondos representan tanto una oportunidad clara para nuestra economía como un enorme reto de gestión.

Por la magnitud de las cifras y por la gravedad de la situación derivada de la pandemia, estamos ante uno de los mayores desafíos con los que la economía española y su sociedad se van a encontrar en décadas. Pero también nos encontramos ante una oportunidad que se abre para nuestra economía. Las decisiones en el ámbito de políticas públicas que se tomen en las próximas semanas y meses condicionarán el rumbo de España en la próxima década.

“ Los fondos representan tanto una oportunidad clara para nuestra economía como un enorme reto de gestión

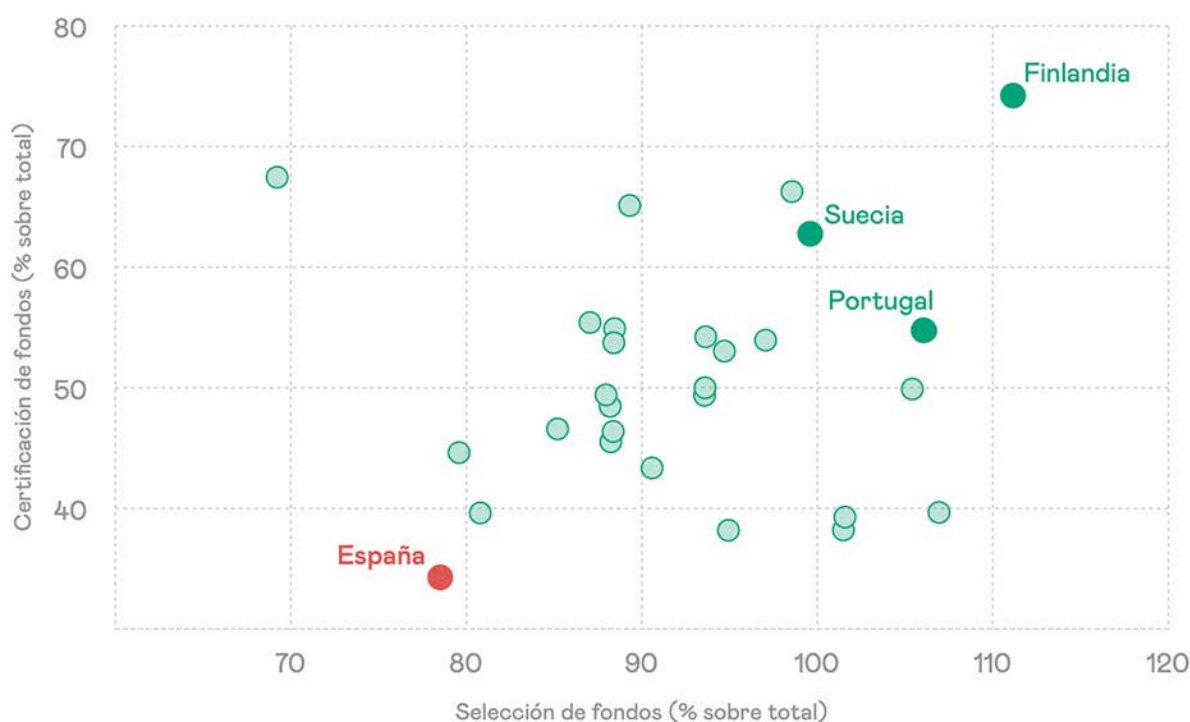
La magnitud de esta potencial inversión requerirá de virtuosismo en su gestión al objeto de no perder la oportunidad que representa. Sin embargo, España no se ha caracterizado en este último lustro por hacer una buena gestión de los fondos europeos, lo que muestra **el claro agotamiento del modelo de gestión de inversiones públicas financiadas con fondos europeos desarrollado hasta 2014**.

El modelo de gestión que tenemos no va a funcionar

Para concretar esta última afirmación basta con mirar la figura 1. En ella se muestra, para varios países y para el MFP 14-20, el nivel de gestión de fondos europeos a fecha 31 de diciembre de 2019. En el eje horizontal se representa el porcentaje de fondos ya seleccionados mientras que en el vertical se representa el porcentaje ya certificado. En ambas mediciones España se encuentra en cifras excepcionalmente bajas, teniendo en cuenta que el marco finaliza este mismo año, aunque hasta el final de 2023 habrá plazo para ejecutar y certificar las inversiones.

Gráfico 1

España está a la cola de la UE en selección y certificación de fondos europeos
A 31 de diciembre de 2019



Fuente: Comisión Europea

Para que el lector tenga una idea concreta de qué representan estas cifras hay que explicar, siquiera brevemente, las diferentes fases de la gestión de los fondos dentro del marco financiero plurianual. En primer lugar, debemos advertir que estos fondos en realidad no están disponibles como una “bolsa” en una cuenta de cada una de las regiones o países que hacen uso de ellos. Para poder recibir los fondos, antes del inicio de un MFP, los países deben mandar proyectos de inversión, una programación de fondos, para los diferentes programas operativos tanto por regiones como para el conjunto del país.

Esta programación de inversiones debe acomodarse a los criterios que los reglamentos de gestión de cada uno de los fondos determinen [1]. Es lo que en el argot de gestión se llama “elegibilidad”. Si un proyecto es elegible significa que este puede ser financiado por los fondos mencionados. Una vez son elegidos los proyectos, estos se dan de alta en el sistema de gestión nacional de fondos y se detalla en los presupuestos de las comunidades autónomas, en el caso de España, o en los programas interregionales de cada país (en el caso de España y, por ejemplo, para el fondo estructural FEDER tenemos el Plan Operativo Plurirregional de España, o POPE). Es en el momento del alta en el sistema cuando la inversión está seleccionada. Así pues, a finales de 2019 aún quedaba por decidir qué hacer con el 22% del fondo disponible.



Para poder recibir los fondos, antes del inicio de un MFP, los países deben mandar proyectos de inversión

A continuación, se publican los pliegos y en ese momento se puede decir que el crédito presupuestario está autorizado. Una vez se resuelve la adjudicación, entonces el gasto ya está comprometido. Por ejemplo, una vez que hemos elegido otorgar becas a investigadores postdoctorales por valor de 10 millones de euros, hay que publicar la orden de ayudas y los pliegos que lo desarrollen. En cuanto esto se haga y sean concedidas las becas, se puede afirmar que el gasto ya está comprometido. Este paso es común a cualquier ayuda o gasto que se vaya a realizar desde cualquier administración independientemente de si se financia con fondos europeos o no.

El siguiente paso es la propia ejecución de la inversión, que puede tardar un tiempo nada desdeñable. Cuando esta ejecución esté finalizada, se justifica y verifica. Esto quiere decir que se generan los documentos necesarios que demuestran la dedicación correcta de la inversión y se verifica que esta está realmente realizada (verificar una autovía es relativamente fácil, pero verificar, por ejemplo, que se han instalado 5.000 paneles solares en hogares puede resultar complejo) [2].

A posteriori, la inversión ya justificada y verificada se “certifica” ante la Comisión. Junto con la justificación y verificación, e incluso después de la propia certificación, es posible que se hayan realizado otros controles desde la misma administración ejecutora, como las realizadas por la propia intervención o la auditoría realizada desde su Tribunal de Cuentas.



La ejecución de los fondos puede tardar un tiempo nada desdeñable y cualquier pequeño error puede tumbar la inversión

Cualquier pequeño error en cada uno de estos pasos o cualquier pequeña alarma en cada uno de los filtros puede tumbar la inversión, lo que implica que la administración ejecutora de la misma deberá asumir todo el gasto realizado o, en el caso de que hubiera habido algún tipo de adelanto o pago por certificado, la devolución de parte del dinero recibido. Sobre esta cuestión se reflexionará más adelante.

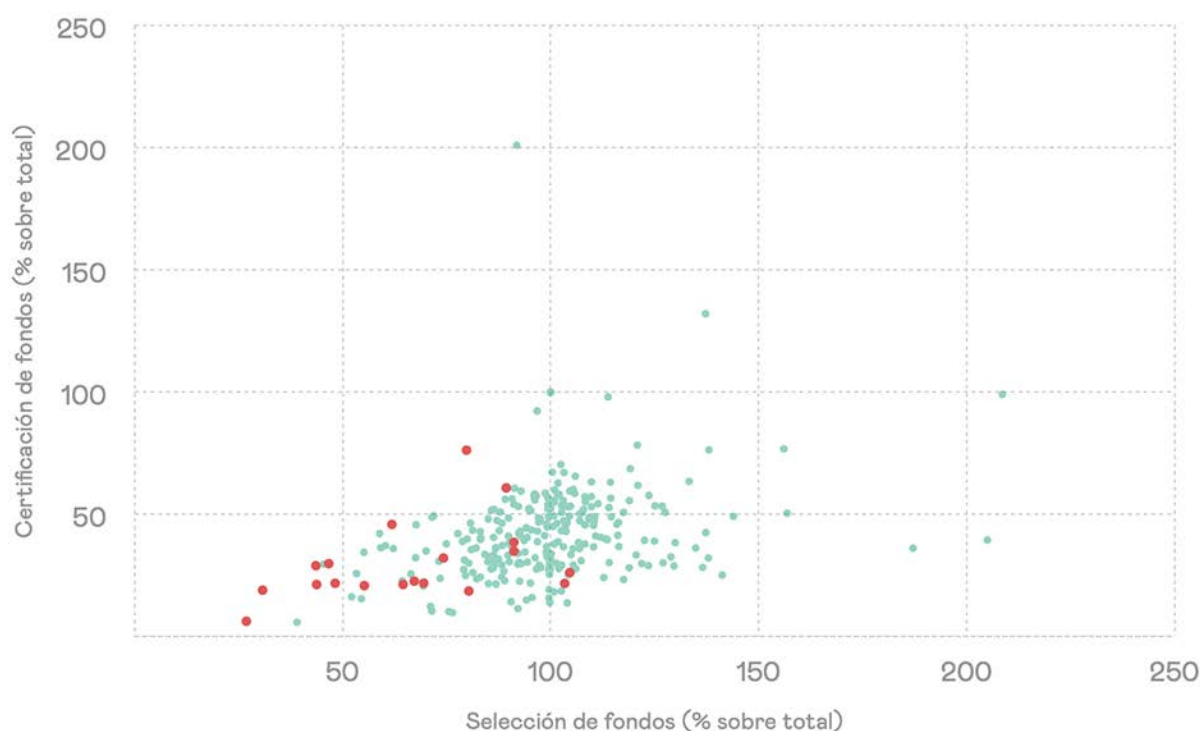
Así pues, el porcentaje de gasto certificado es lo que se muestra en el eje vertical de la figura 1. **A finales de 2019 no se había certificado más del 35% de los fondos disponibles.** Es obvio, por lo explicado en el párrafo anterior, el decalaje entre ambas cifras representadas en los respectivos ejes. En medio de ambas tenemos un compromiso y una ejecución, además de una verificación y una certificación.

A nivel regional las cosas tampoco van bien. En la figura 2 se reproduce la figura 1, pero en esta ocasión para regiones y, concretamente, para el fondo FEDER. Cada punto es una región de Europa y se han resaltado las españolas. Se puede comprobar que, aunque la selección de inversiones llega en algunos casos al 100%, la certificación aún está muy lejos de cifras que sean *tranquilizadoras*, y en la mayoría está por debajo del 50% [3]. Todo esto cuando viramos hacia la recta final del período marcado por el MFP 14-20.

Gráfico 2

Las regiones españolas son de las más atrasadas en selección y certificación de fondos europeos

A 31 de diciembre de 2019



Fuente: Comisión Europea

¿Cómo podemos explicar estos retrasos que amenazan el cumplimiento de la gestión de fondos para el marco? ¿Podemos extrapolar las razones a la gestión futura de los fondos que estén por llegar, no solo los del MFP 21-27 sino además los de NG-EU? **Si gestionar 56 mil millones en siete años está generando tantos retrasos y, al parecer, incapacidad, ¿qué pasará con una cantidad cuatro veces mayor y para un mismo periodo?**

¿Qué hay que cambiar para aprovechar mejor los fondos europeos?

Como siempre, en asuntos tan complejos como los que se comentan no hay una sola razón, y algunas de ellas no necesariamente deben proyectarse al futuro. Además, el funcionamiento del NG-EU tendrá sus propias particularidades que no se comparten con las de un MFP [4]. Sin embargo, podemos presentar algunas potenciales explicaciones que revelan la existencia de problemas de carácter estructural en la gestión de inversiones por las administraciones públicas españolas y que sí podrían comprometer la futura gestión de los diferentes fondos europeos a los que España opta. Es por lo tanto fundamental que, junto con la elaboración del PRR, en el PNR se propongan medidas de reformas que maximicen la probabilidad de una buena gestión de los fondos.

Así, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos seleccionar cinco razones a esta supuesta mala gestión:

1. Planificar teniendo en cuenta la capacidad administrativa

El primero de los pasos que debe darse en la gestión de fondos europeos es la planificación de las inversiones que con ellos se van a financiar. En este caso, por ejemplo, sabemos que en el actual marco (MFP 14-20) la planificación realizada al principio del proceso ha revelado una serie de defectos que han dificultado la ejecución de algunas medidas desarrolladas por las regiones o por los propios ministerios.

Cuando se menciona la necesidad de una adecuada planificación no solo hay que referirse a que los proyectos de inversión deben cumplir con los objetivos marcados por Bruselas. Además, la selección de proyectos y la elaboración de los planes de inversión deben ser sensibles a la restricción que delimita el día a día de la gestión pública. Antaño, en los marcos previos a la MFP 14-20, muchos proyectos se materializaban en grandes inversiones en infraestructuras, lo que suponía un “aliviadero” para dichos recursos. En un solo proyecto se colocaban grandes sumas de dinero, lo que en cierto modo suponía una gestión menos compleja.

“ La selección de proyectos y la elaboración de los planes de inversión deben ser sensibles a la restricción que delimita el día a día de la gestión pública

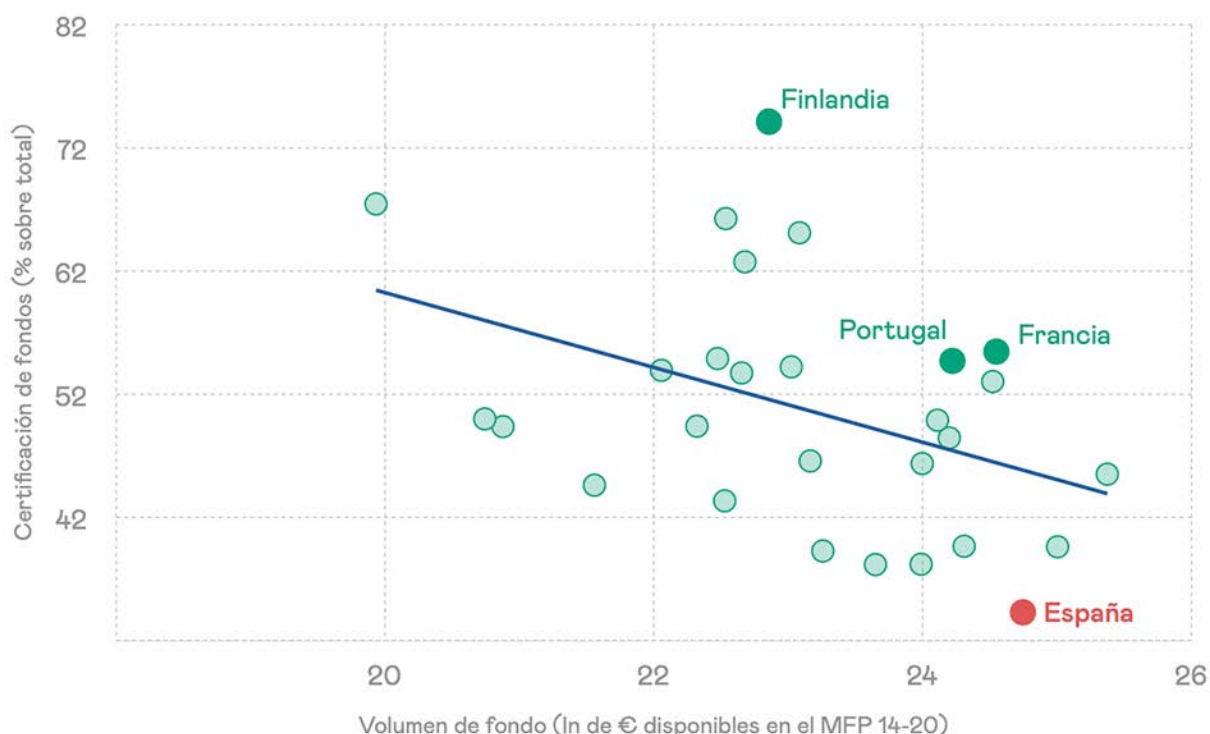
Dicho en otras palabras, en marcos pasados era bastante más sencillo gestionar fondos, ya que pocos proyectos de inversión absorbían mucha ejecución y certificación. Sin embargo, esto ya no es válido para los actuales marcos ni lo será para el NG-EU. Las limitaciones que se deben cumplir en cuanto a la elegibilidad de los proyectos reducen las opciones en infraestructuras, salvo que estas vayan claramente orientadas a los objetivos antes señalados, por lo que es exigible un esfuerzo de gestión mucho mayor. **Una posible solución a esta limitación será la de imponer un mínimo de financiación exigible a cada proyecto, como podría ser, por ejemplo, 10 millones de euros.**

Obviamente, una correcta planificación adquiere una mayor importancia cuando la escala de los recursos a invertir es mayor. La razón es que cuanto mayor sea el fondo por invertir, mayores costes generará su gestión, especialmente cuando la elección de proyectos masivos estará limitada. Hay que coordinar centros de coste dentro de cada administración, pero además coordinar a las mismas administraciones. Así, y a modo descriptivo, se puede observar en la figura 3 que aquellos países con una mayor cantidad de fondos disponibles parecen mostrar una mayor dificultad en la certificación. Aunque las razones últimas de esta correlación estarían pendientes de conocer, podemos adelantar que será razonable esperar que gestionar una cartera de proyectos cuatro veces superior en términos de inversión a lo experimentado en un marco como el 14-20 puede poner en serios problemas a la administración española, a falta de una adecuada planificación previa.

Gráfico 3

Hay cierta correlación negativa entre tamaño del fondo y nivel de certificación

A 31 de diciembre de 2019



Fuente: Comisión Europea

Por ello es imperativo seleccionar ex-ante, incluso a nivel micro, cada proyecto a financiar, con presupuestos estimados e incluso plazos de ejecución, justificando dicha selección en base a capacidad. Dicho en otras palabras, **aunque el diseño y la gobernanza del plan sean desarrollados por una oficina central, la selección de los proyectos finales deberá realizarse siguiendo, entre otros criterios, el de la capacidad de gestión de los centros administrativos -o privados, en el caso de la colaboración público-privada -, responsables de ejecutarlos.**

2. Anticiparse lo más posible a proyectos potencialmente elegibles

La aplicación de cualquier fondo que provenga de Europa exige el cumplimiento de una serie de reglas muy definidas y concretas que determinan no solo en qué sino cómo invertir. La elegibilidad viene determinada por normas que la Comisión concentra en los respectivos reglamentos para cada tipo de fondo o ayuda. El problema, en el actual marco, es que la tardanza en las negociaciones hizo que dichos reglamentos no estuvieran disponibles hasta bien entrado el marco, por lo que la velocidad de crucero no pudo alcanzarse hasta más de tres años después de iniciarse el mismo (figura 4).

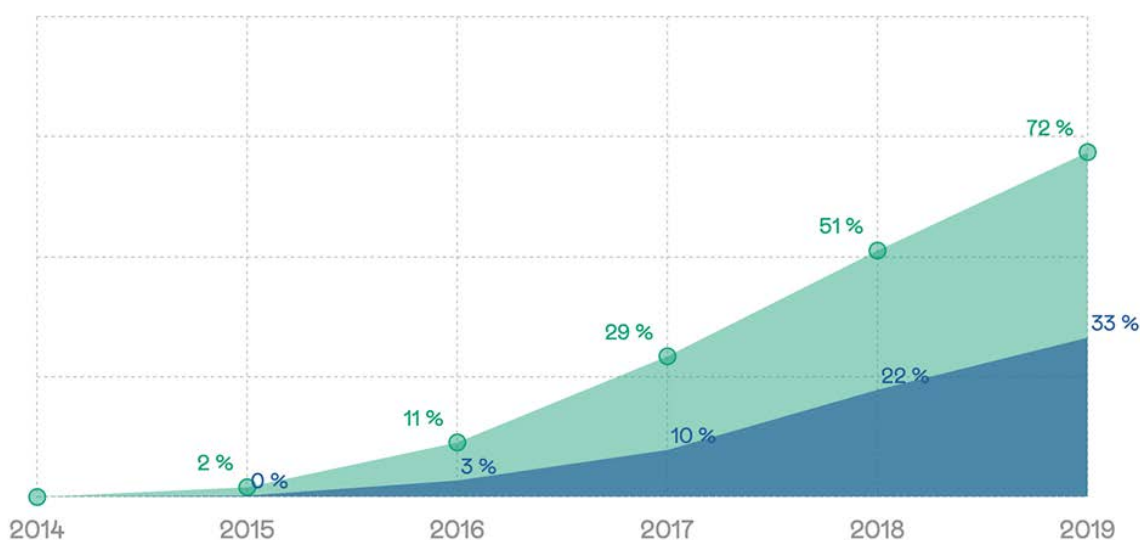
Sin embargo, la falta de reglamentos no impedía que se adelantaran tareas. Los objetivos marcados por la Comisión para las inversiones que podrán enmarcarse en los programas anunciados permiten adelantarse a la disponibilidad de dichos reglamentos.

De este modo, **si en el MFP 21-27 están claramente definidos parte de los criterios de elegibilidad, aunque algunos sean aún algo generales, como por ejemplo la importancia que tendrá la transición digital o las inversiones medioambientales, ya sería posible definir proyectos que sin duda serán elegibles, y por ello podrán iniciarse en cuanto comience 2021. Lo mismo podemos decir para los proyectos que se enmarquen en el NG-EU.**

Aquí también será deseable una simplificación en la burocracia a la que la propia Comisión Europea no es ajena. Así, por ejemplo, en el caso del MFP 21-27, la dilación en la aprobación de los Programas Operativos condicionará sin duda a la propia gestión nacional y regional de los mismos, independientemente del trabajo que pueda adelantarse. Es por ello que una buena gestión de fondos europeos debe empezar por **la propia Comisión, que debería, en este caso, simplificar los procedimientos conducentes a la definición de dichos reglamentos y a la aprobación de los programas para que estén a la entera disposición de países y regiones.**

Gráfico 4

Así ha evolucionado la **selección** y **certificación** de Fondos Europeos en España
Entre 2014 y 2019



Fuente: Comisión Europea

3. Mejor capacitación para reducir los tiempos administrativos

La dificultad de gestión de los fondos no solo se debe a una posible mala planificación de estos o a la tardanza de los reglamentos, sino también a la elevada burocracia que generan. Aunque esta burocracia es un problema estructural de la administración española, en fondos europeos las gestiones preceptivas son más numerosas. Como se ha descrito, desde la planificación hasta la certificación hay que justificar, verificar y, además, auditar, por lo que trámites y plazos se multiplican.

No cabe duda de que las propias normas de gestión burocrática de la inversión pública han influido en la gestión reciente de fondos y pueden, sin duda también, dificultar la gestión futura. Entre las muchas trabas existentes, es destacable, por paradigmática, la **Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)**.

No debemos olvidar que, en el actual marco aún no finalizado, España ha tenido que trasponer, con un cierto retraso, dos directivas europeas en dicha Ley, aprobada en 2017 y que entró en vigor el 9 de marzo de 2018. La LCSP, cuyos objetivos eran principalmente elevar la transparencia en la contratación pública, hacer un sistema de gestión de inversiones que facilitara la eficiencia en el uso y aplicación del gasto público y, por supuesto, minimizar la posible gestión irregular de dichos fondos, irrumpió como un elefante en una cacharrería introduciendo un nuevo coste de gestión que ha habido que absorber.

“La dificultad de gestión de los fondos no solo se debe a una posible mala planificación o a la tardanza de los reglamentos, sino también a la elevada burocracia que generan

Los defectos de la norma, ya desde su inicio, generaron no pocas incertidumbres en su uso, así como las previstas enmiendas que de la misma se han sucedido. Esto ha introducido una enorme incertidumbre en cuanto a su aplicación. Además, la aparición de nuevas cláusulas en los contratos, la cada vez mayor información y dificultad en cuanto a la elaboración de los pliegos, el relativo fracaso de la contratación electrónica y la ausencia total de una especialización en cuanto a la gestión de la contratación pública en España, han derivado en un uso ineficiente de las opciones que permite la ley, buscando el organismo contratante la seguridad de lo simple o el acomodo en la contratación más garantista.

No extraña que ya, en un informe de 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) llamara la atención sobre “la multiplicidad de órganos de contratación con heterogeneidad de procedimientos y complejas curvas de aprendizaje para los licitadores y la propia administración responsable” [5]. No parece que esto se haya resuelto con la LCSP. Más bien al contrario. Así, con la nueva ley **observamos un uso cada vez mayor de los llamados contratos menores, mucho menos exigentes a la hora de rendir cuentas en términos de información y de gestión;** o del elevado porcentaje que representan las licitaciones en abierto, comparadas con las que se hacen en otros países, y que elevan claramente los plazos de ejecución.

También se observa **un elevado número de centros licitadores** que contratan, casi 8.000 en España, lo que hace inviable el aprovechamiento de las economías de escala y multiplica los costes de gestión de la contratación, encareciendo el proceso y dilatando, de nuevo, los plazos. La propia Comisión Europea, ya en 2017 y no por primera vez, en sus recomendaciones del semestre, aconsejaba a España **mejorar la gestión de la contratación pública, enfatizando la necesidad de crear buenos profesionales, con las habilidades y conocimientos adecuados para mejorar la capacidad de contratación, la transparencia y la ejecución** [6].

“ Con la nueva ley observamos un uso cada vez mayor de los contratos menores, mucho menos exigentes a la hora de rendir cuentas en términos de información y de gestión

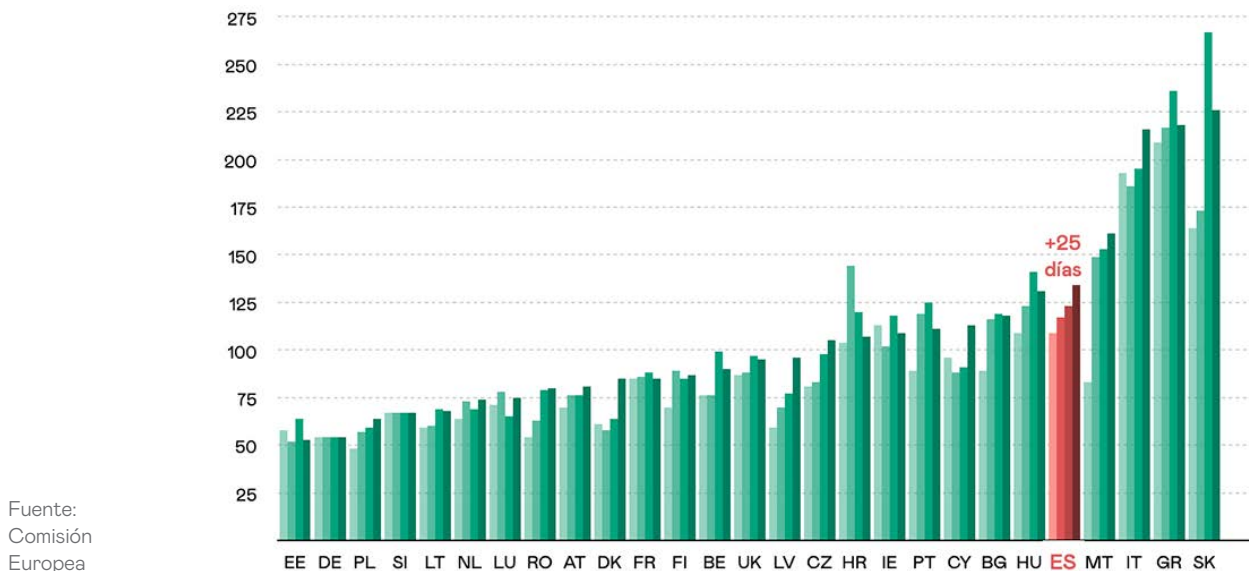
Y es que la misma Comisión Europea publica, a través del Single Market Scoreboard (SMS), numerosos indicadores para evaluar los avances en la construcción del mercado único. Entre estos, adquieren relevancia los referidos a indicadores que evalúan la eficiencia de la contratación pública [7]. Para ello, la Comisión publica un indicador de eficiencia construido a partir de indicadores parciales que miden, por ejemplo, el número de competidores por oferta pública, la información publicada, si diferentes compradores públicos agregan ofertas para aprovechar escalas y conseguir mejores precios y, entre otras más, la rapidez en la resolución de los contratos.

Respecto a este último, y para evitar comparaciones erróneas basadas en efecto composición, dada la enorme variedad en la tipología de la contratación pública en Europa, la Comisión se centra en medir los días transcurridos desde que se recibe la última oferta hasta el día en que es comunicada la resolución, solo para contratos abiertos en concurrencia competitiva. Este indicador parcial está representado en la figura 5.

Lo que podemos observar es que España es, en 2019, el quinto país europeo donde más tiempo transcurre entre la última oferta recibida y la comunicación de la resolución del contrato. Tan solo Grecia, Italia, Malta y Eslovaquia nos superan. Peor aún es la evolución, si tenemos en cuenta que el tiempo que transcurre desde la primera publicación de un procedimiento de contratación hasta que este es finalizado con la selección y firma del contrato ha aumentado desde 2016. Debemos hacer notar también que, en esta cifra, no se incluye el tiempo previo necesario para la conformación y diseño de los pliegos de la contratación, lo que sin duda suma una cantidad de días que, por experiencia, puede ser muy superior a la que aquí se muestra.

Gráfico 5

Los días que pasan entre la última oferta y la resolución del contrato de los Fondos han crecido
Evolución entre 2016 y 2019

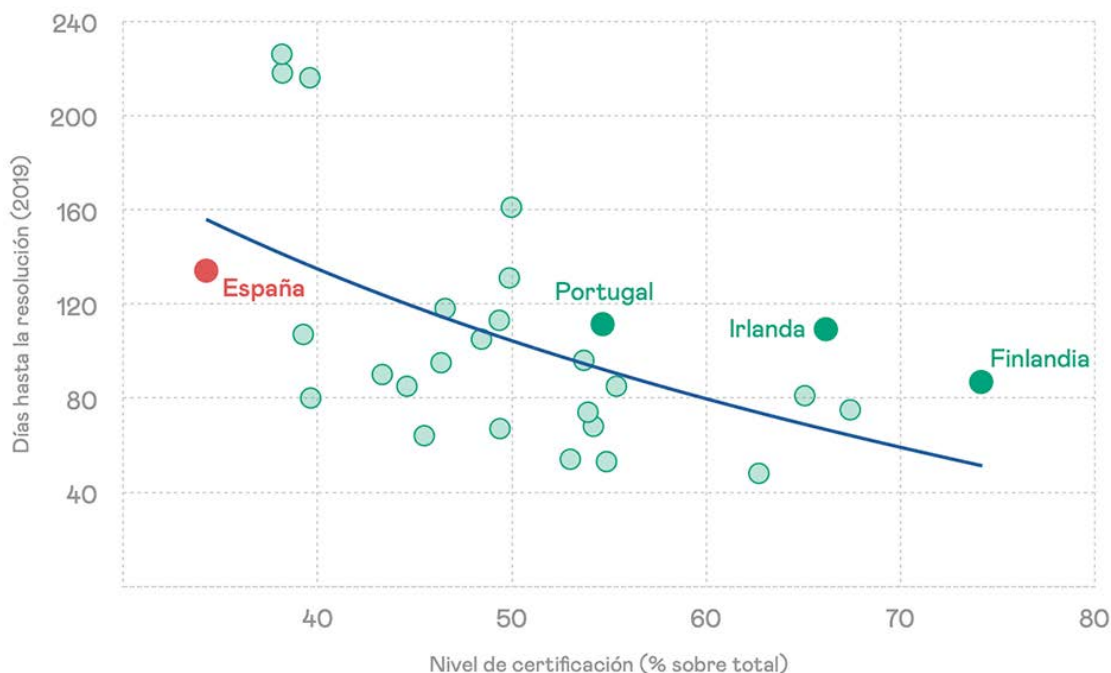


Fuente:
Comisión Europea

¿Puede explicarse la menor ejecución y certificación con la dificultad de reducir los tiempos administrativos en las compras públicas? ¿Podría extenderse esto a otro tipo de intervenciones como las convocatorias de ayudas? Parece que no es posible descartar una respuesta afirmativa. En la figura 6 se muestra la correlación entre el indicador de días de la Comisión y el nivel de certificación a final de 2019.

Gráfico 6

En la correlación negativa entre tiempo de resolución y nivel de certificación de Fondos Europeos, España está en la parte baja de la distribución



Fuente:
Comisión Europea

Así, podríamos afirmar que un nivel más bajo de certificación podría en parte explicarse por la menor diligencia en la resolución de los contratos públicos. Resulta intuitivo pensar que **habría que favorecer una mejora de la eficiencia en la contratación pública para elevar el ritmo de gestión de fondos, sobre todo ante la perspectiva de un aumento considerable de los mismos en los próximos años. Para ello resultaría necesaria la creación de cuadros especializados de empleados con conocimientos y experiencia en la contratación**, de modo que la curva de aprendizaje funcione en términos de eficiencia en la resolución de la ejecución de proyectos.

4. Eficiencia en la gestión pública de la contratación

Pero no solo los días son importantes. En general, la eficiencia en la gestión pública de ejecución del gasto es algo más que la mera medición de los días dedicados para la resolución de los contratos. Sin ir más lejos, de las cuatro recomendaciones que el Consejo de Europa hizo el pasado 20 de mayo al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España, la última señala la necesidad de “mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente” [8]. Así, si se desea mejorar el nivel de ejecución de los fondos europeos tal y como señala Zsolt Darvas (2020) es necesario mejorar la eficiencia en la gestión administrativa de los fondos [9].

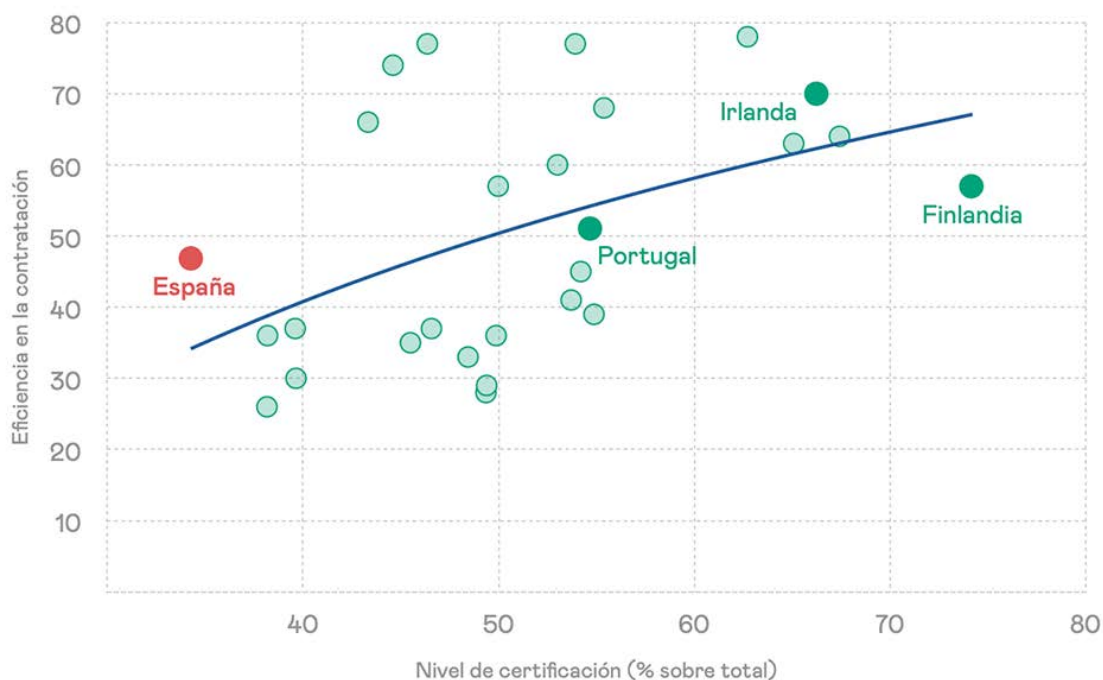
En este sentido, ¿se podría contrastar si esta afirmación es correcta? Para comprobarlo, y siguiendo con los indicadores publicados por la Comisión en su SMS, es posible utilizar los resultados presentes en Milosavljević *et al.* (2019). En este trabajo, los autores desarrollan un indicador compuesto con los indicadores parciales publicados en el SMS para medir de forma agregada la eficiencia de las administraciones de los diferentes países a la hora de gestionar la contratación pública.

Lo que muestra la figura 7 es precisamente la correlación entre el nivel de certificación de fondos a finales de 2019 y el indicador de Milosavljević *et al.* Lo que se observa es que, allí donde la eficiencia en la gestión es mayor, la certificación también es mayor. Aunque este ejercicio es meramente descriptivo y no establece formalmente ninguna relación causal, sí resulta intuitivo pensar que existe una causalidad entre la eficiencia de las administraciones en la gestión de las compras públicas y la certificación de sus fondos.

Así, y siguiendo de nuevo a Milosavljević *et al.* (2019), para mejorar la eficiencia en la contratación de las administraciones, estas deberían favorecer determinados cambios. En particular, sería fundamental que se pudieran aprovechar las economías de escala en la gestión de los recursos. En este sentido, es posible que la enorme descentralización en la contratación de la administración pública española, no solo por Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sino además dentro de cada una de las mismas, pueda estar suponiendo un exceso de coste de gestión que lleve a la ineficiencia. Recordemos que en 2019 casi 8.000 entidades pertenecientes a cualquiera de las administraciones españolas diferentes licitaron algún tipo de contratación pública.

Gráfico 7

En la correlación positiva entre eficiencia en la contratación y certificación de fondos, España está en la parte baja de la distribución



Fuente:
Comisión Europea

Sin embargo, y como los propios autores señalan en referencia a un trabajo de Peck y Cabras (2011), la descentralización no necesariamente implica ineficiencia. Por el contrario, podría existir una cierta ganancia de eficiencia al hacer descansar la contratación en aquellas administraciones que mejor conocen los mercados en los que operan [10, 11].

“Sería deseable una cierta descentralización en la gestión de proyectos y en la participación en la elaboración del PNR

En este caso, sería deseable una cierta descentralización, no solo en la gestión de proyectos sino especialmente en la participación en la elaboración del PNR. Sin embargo, podría ser igualmente necesaria la creación de agencias u oficinas para la gestión de la licitación dentro de cada una de las diferentes administraciones.

De este modo, una relativa descentralización en la ejecución podría compensarse con el aprovechamiento de las economías de escala que una oficina única de contratación podría desplegar. Existen otras mejoras que operarían en la dirección deseada, como un mayor uso de la contratación agregada (por la cual diversas administraciones o centros de gestión se unen para concentrar en una sola compra una miríada de pequeños contratos públicos antes realizados por separado) o de la contratación por lotes con una sola licitación.

5. La burocracia como objetivo de la gestión

La descripción realizada de la gestión de fondos europeos al inicio de este informe apunta a las diferentes fases que un proyecto de inversión debe pasar para que este pueda ser certificado ante la autoridad competente. En este proceso se suman tanto los procedimientos habituales para cualquier aplicación de fondos públicos como los añadidos por la propia gestión de fondos europeos. La justificación, verificación y certificación se convierten, junto a la auditoría por parte de los organismos regionales y nacionales responsables de ella, en una maraña administrativa de difícil soslayo.

Además, los recientes casos de corrupción han tenido un efecto amplificador en el principio de precaución que debe suponerse en la gestión de fondos públicos. De este modo, los trámites y requisitos necesarios para, no solo llevar a cabo una inversión, sino para que esta pueda ser finalmente certificada, exceden a los contenidos en las reglamentaciones y normas. En algunos casos, no solo hay procedimientos no exigidos, sino que en gran parte de los fondos certificados ha habido duplicación de estos. Es el caso, por ejemplo, de la doble auditoría realizada tanto por las intervenciones delegadas y generales de las diferentes administraciones responsables de la gestión de los proyectos como por sus tribunales de cuentas, a la que se suma finalmente la propia IGAE, lo que retrasa la certificación de fondos ejecutados. Esta simplificación es factible dado que la verificación de los gastos que realizan de manera separada e independiente los verificadores de las Autoridades de Gestión y los Organismos Intermedios de fondos europeos es más que suficiente para garantizar la corrección de los gastos.

Las consecuencias de este exceso de celo, justificado por un pasado de excesiva laxitud en el uso y la gestión de fondos públicos, provoca que los organismos encargados de la gestión de los fondos europeos estén más preocupados por la mera gestión de la burocracia que por entender si estos fondos sirven para el cometido que tienen asignado. Más aún, lo habitual es que los centros de gastos lleguen a ejecutar gasto por encima de los mínimos definidos por los hitos temporales en ejecución de fondos europeos para tener una reserva de proyectos con los que poder compensar la más que previsible caída de otros tantos incapaces de poder cruzar dicha maraña procedimental y de fiscalización. Así, en la gestión diaria de fondos europeos, lo importante no es en qué se ejecuta, sino simplemente tener ejecución. Es por ello por lo que no solo se gestiona por y para la burocracia, sino también para evitar las consecuencias de un exceso de prudencia.

Es obvio que una posible simplificación burocrática no puede tener como resultado debilitar la más que necesaria transparencia y buen uso que se debe exigir a la gestión de fondos públicos y en particular de fondos europeos. Pero no es menos cierto que hace falta una **revisión de los procedimientos de gestión de los fondos que elimine duplicidades y evite una sobre-fiscalización que nada añade, pero sí resta.**

Conclusiones

El reto al que se puede enfrentar España en los siguientes años va a ser hercúleo. No solo debe enfrentarse a una recuperación económica que no va a ser fácil, sino que tendrá que gestionar dicha recuperación con unas estructuras que han demostrado su debilidad en los últimos años. En particular, la gestión de fondos europeos muestra claramente una serie de deficiencias estructurales que obligan a la revisión de sus razones y a la propuesta de medidas correctoras.

Dichas correcciones, que deben transformarse en una reforma de la administración pública española, deben comprender la totalidad de las administraciones españolas, favoreciendo su modernización y su actualización en términos de dotaciones factoriales, capital físico y humano, que faciliten una transición a una administración moderna. No obstante, y por concertar en el asunto que este informe analiza, para la gestión de fondos europeos cuatro han sido las propuestas concretas para asegurar una eficiente aplicación de los fondos europeos que están por llegar. Así, es absolutamente necesaria una adecuada planificación de las inversiones que no solo atienda a las condiciones que tanto el MFP 21-27 como el NG-EU impongan desde sus respectivos reglamentos, sino a la capacidad de gestionar los mismos por parte de las diversas administraciones.

En segundo lugar, es necesaria una cierta anticipación, de tal manera que los plazos de ejecución no estén sometidos a las restricciones temporales que una posible tardanza en la aprobación de los reglamentos pueda suponer. En tercer lugar, es absolutamente necesaria una mejora en los plazos de gestión de los contratos públicos y de la licitación en general, para evitar que la dilación en la resolución comprometa la finalización de las inversiones en tiempo y modo. En cuarto lugar, es necesario estructurar una gobernanza en la misma gestión de los fondos que explote los beneficios de la descentralización pero sin menoscabar la posibilidad de uso de las economías de escala en la gestión administrativa. Por último, es absolutamente necesaria una simplificación de la burocracia, resultado, en parte, de un exceso de prudencia originado por un pasado de mala gestión de fondos públicos. Creemos que, si estas reformas son aplicadas, la probabilidad de gestión eficiente de los fondos aumentará sensiblemente, despejando posibles dudas sobre el aprovechamiento del potencial para el crecimiento económico y el cambio de modelo productivo que estos fondos representan.

REFERENCIAS

- [1] Los diferentes fondos que engrosan la mayoría de los recursos disponibles de los MFP disponen de sus propios y singulares reglamentos, lo que hace de su gestión particular frente al resto.
- [2] En este tipo de inversiones, para verificar que esta se ha realizado correctamente, se suele seleccionar una muestra. Sin embargo, en el hipotético caso de que en esta muestra se identifiquen un porcentaje determinado de casos fallidos, la autoridad competente en gestión de fondos europeos de la administración encargada de dicha inversión podría obligar a una revisión amplia de la medida o, incluso, la descertificación de la totalidad de los fondos europeos aplicados.
- [3] Tanto la selección como certificación de fondos dentro de un MFP podría superar el 100% de los fondos asignados al inicio del programa. En estos casos, si parte de las inversiones elegidas para el MFP en el que se ha superado ese límite siguen siéndolo para el siguiente, lo que sucedería es que se procedería a su descertificación en el primero y su nueva certificación en el nuevo marco.
- [4] Los reglamentos para la gobernanza del Next Generation EU así como el de los fondos que lo componen aún no están cerrados y no se votarán en Parlamento Europeo hasta el 11 de noviembre. En principio, de momento se asume que no habrá tasa de cofinanciación (porcentaje de la inversión con cargo a la propia tesorería de la administración que ejecuta la misma). Sin embargo, a día de hoy tampoco está tan claro del todo qué condicionalidad tendrán más allá de la elaboración del PRR. Todo parece indicar que las negociaciones no van a ser fáciles y que en estas, los países “frugales” puedan endurecer los compromisos exigibles a los países receptores netos en la medida que no se consiguió en julio.
- [5] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015): [Análisis de la contratación Pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia](#)
- [6] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_3544
- [7] [Single Market Scoreboard. Performance per Policy Area. Public Procurement](#)
- [8] [Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España.](#)
- [9] Zsolt Darvas (2020): [“Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc’s recovery funding?”](#), Brugel.org.
- [10] Milosavljević, M., Dobrota, M., & Milanović, N. (2019). A New Approach to the Evaluation of Public Procurement Efficiency among European Countries. *European Review*, 27(2), 246-259.
- [11] F. Peck and I. Cabras (2011) The impact of local authority procurement on local economies: the case of Cumbria, North West England. *Public Policy and Administration*, 26(3), pp. 307–331.