esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

EY INSIGHTS

Los Fondos NextGenEU en España: análisis de la ejecución de licitaciones

Un análisis integral de los microdatos de ejecución

Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol-EY Insights

AUTOR

Manuel Hidalgo,

Co-Director del Observatorio de Fondos Next Generation EU

EsadeEcPol Brief #24

Abril de 2022

Resumen ejecutivo

Este *policy brief* analiza los primeros resultados de la herramienta para el seguimiento de la ejecución de fondos europeos que hemos desarrollado desde el Observatorio de fondos Next Generation EU de EsadeEcPol-EYInsights. La herramienta consiste en un algoritmo que permite automatizar la búsqueda de información en tiempo real sobre el uso de fondos NEXT-EU (MRR y REACT-EU) ahora disponible de forma desordenada en diferentes bases de datos de la administración. El objetivo de la herramienta es el de informar sobre quién ejecuta, en qué y cómo lo hace. En este informe mostramos los resultados obtenidos en la implementación de estos fondos, a través de licitaciones, hasta el mes de febrero.

Mensajes principales:

- La ejecución de estas licitaciones ha evolucionado de forma ascendente a lo largo de 2021 y principios de 2022, con unos inicios muy modestos, pero acelerándose a finales de año. A 28 de febrero de 2022, las licitaciones publicadas ascendían a casi 5.000 millones de euros.
- Hasta la fecha, las administraciones que más rápido han licitado han sido las entidades de derecho público (empresas públicas, en esencia) asumiendo más del 50% de las licitaciones con más de 2.700 millones de euros, lo que podría ser una muestra de su mayor capacidad administrativa para gestionar fondos públicos. Le siguen la Administración General del Estado (AGE) con aproximadamente la mitad de inversión que las entidades de derecho público y las CC.AA con poco más de 800 millones. Por último, las entidades locales tienen de momento una presencia testimonial en la ejecución de fondos, lo que podría explicarse por la distribución en cascada de dichos fondos desde la AGE hacia el resto de las administraciones, una cadena en la que las administraciones locales son el último eslabón.
- Dentro de las entidades públicas, la que ha adquirido el papel protagonista hasta la fecha ha sido Adif, que ha licitado cerca de 2.500 millones de euros, alrededor de la mitad del total de fondos europeos licitados hasta el momento. El foco principal de las licitaciones ha sido la construcción de infraestructuras, como muestran también los datos de las principales empresas adjudicatarias y los principales bienes y servicios contratados que llevan la rúbrica "servicios de transporte terrestre" y "construcción".
- En cuanto a las licitaciones ya adjudicadas, encontramos que se han resuelto en aproximadamente el mismo periodo de tiempo que licitaciones similares financiadas por otros fondos y que estas han recaído principalmente en Uniones Temporales de Empresas (UTEs) y sociedades anónimas, mayoritariamente en empresas de ingeniería civil.
- Las licitaciones por actividad económica se concentran en infraestructuras y construcción: del total un 70% se dedica a trabajos de construcción.
- En el ranking de CC.AA Castilla-La Mancha y Galicia van a la cabeza en el ritmo de licitaciones con más de 200 millones y Cataluña, La Rioja, Melilla y Navarra van a la cola, todas con menos de 5 millones activados. En lo que se refiere a ministerios, el Ministerio de Sanidad concentra más del 70%.
- En cuanto al lugar de ejecución, teniendo en cuenta que las inversiones se han localizado geográficamente tanto por la localización descrita explícitamente en las convocatorias como por el código postal de la sede de las empresas adjudicatarias, podemos afirmar que buena parte ha recaído en torno a la capital, Madrid (alrededor de un 10% de las licitaciones a febrero de 2022 localizadas en el término municipal: casi 500 millones de euros de los casi 5.000 licitados), y otras capitales de provincia. No obstante, la rapidez de algunas administraciones públicas, en particular las autonómicas, logra atraer la ayuda a otros entornos geográficos, dispersándola.

Introducción

En julio de 2020, la Comisión Europea creó un ambicioso paquete, dotado con 750.000 millones de euros, cuyo objetivo sería financiar a medio y largo plazo proyectos de inversión que, sin olvidar la necesaria recuperación de las economías tras el impacto de la COVID, facilitaran la transformación digital y medioambiental de la UE. Dentro de este paquete, denominado Next-Generation (NEXT-EU), se incluyen, entre otros, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el REACT-EU, con los cuales se buscan alcanzar tales objetivos. En lo que respecta, por ejemplo, al MRR, a España le corresponderían unos 140.000 millones de euros, de los cuales 70.000 millones serán articulados en entregas a fondo perdido y, el resto, en préstamos. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) representa el documento encargado de articular ordenadamente la puesta en movimiento de estos recursos.

Desde su inicio, en el ánimo del Observatorio de Fondos Next Generation EU de EsadeEcPol y EY Insights ha estado realizar este seguimiento de la ejecución del PRTR. Sin embargo, este reto no es sencillo. **La dispersión y la falta de estructura de la información dispuesta dificulta dicho seguimiento.** Por ejemplo, a pesar de la enorme cantidad de información sobre licitaciones disponible en el Portal de Contratación del Sector Público (PCSP), o bien no está dispuesta de la forma más práctica posible si lo que se quiere es ir más allá de simples búsquedas, o bien no toda la información está igualmente accesible[1]. En cuanto a la información sobre subvenciones, disponibles en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) del Ministerio de Hacienda y Función Pública, las dificultades son aún mayores, lo que obliga a buscar estrategias de acceso rápido y eficiente que exige del uso, por ejemplo, de algoritmos de búsqueda y descarga. Es por ello que, desde el Observatorio, se han diseñado sendas herramientas que faciliten y simplifiquen este ejercicio de captación de información.

Pero el objetivo de esta herramienta no se queda en la mera descarga y estructuración de la información. Además, aprovechando la información complementaria de otras bases de datos, es posible incorporar dicha información a la ya existente de licitación y subvenciones al objeto de enriquecerla, elevando sin duda el valor añadido del potencial análisis. Por ejemplo, se ha incorporado la información correspondiente al registro de entidades públicas de la administración o la de 1,8 millones de empresas españolas disponible en la base de datos SABI[2]. Además, se sumará a lo anterior las clasificaciones de productos, de sectores o códigos postales, etc.

Finalmente, lo que mostramos en este *policy brief* son algunos resultados obtenidos después de diseñar sendos programas de acceso, descarga y estructuración de la información sobre licitaciones y subvenciones asociadas al PRTR. Se presentarán algunos agregados, medias, tendencias y clasificaciones al objeto de mostrar el avance de la ejecución del PRTR a un nivel detallado y, lo que es de mayor utilidad, facilitar análisis futuros más concretos. En este ejercicio, que se presenta en este documento, haremos un análisis de las licitaciones, mientras que para un segundo a presentar en pocas semanas lo haremos sobre las subvenciones.

1 Tanto la Junta de Andalucía, como el Gobierno del País Vasco, la Generalitat de Cataluña, la Xunta de Galicia, la Comunidad de Madrid, el Principado de Asturias, el Gobierno de La Rioja o la Comunidad Foral de Navarra no poseen un perfil de contratante en esta plataforma.

2 Sistema de Análisis de Balances Ibéricos. https://sabi.bvdinfo.com/version-202247/Home.serv?product=sabineo

Los Fondos NextGenEU en España

Presupuesto

Un buen punto de partida del análisis de la ejecución de los fondos NEXT-EU es el presupuesto general del Estado (PGE) para 2021 a partir de los datos publicados por la Intervención General del Estado (IGAE)[3].

La Tabla 1 muestra los datos agregados de ejecución presupuestaria para 2021 tanto de créditos asignados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el PGE, como de los créditos definitivos y de las obligaciones reconocidas.

Así, de los algo más de 24.198 millones de euros asignados al Mecanismo, unos 18.686 millones aparecían ya como créditos definitivos[4], de los cuáles, 15.744 millones correspondían a obligaciones reconocidas[5]. De este modo, al finalizar noviembre, el 65,1% de los fondos incluidos en los PGE de 2021 estaban en la fase en la que podemos entender más cercana a los pagos derivados de la ejecución presupuestaria[6].

Tabla 1. Créditos iniciales asignados al MRR según los PGE, definitivos y reconocidos

	Créditos Iniciales	Créditos Definitivos	Obligaciones reconocidas
Gastos de personal	4.331.070	3.492.908	14.701
Gastos corrientes en bienes y servicios	173.645.990	154.182.857	10.842.934
Transferencias corrientes	3.439.296.180	3.403.452.962	2.750.182.769
Inversiones reales	1.541.199.710	875.316.606	194.201.097
Transferencias de Capital	18.962.810.050	14.173.109.825	12.752.088.031
Aportaciones patrimoniales	77.000.000	77.000.000	37.000.000
Total general	**24.198.283.000,00**	**18.686.555.158,63**	**15.744.329.531,62**

3 IGAE: Ejecución del Presupuesto. Administración General del Estado (hacienda.gob.es)

4 Los créditos iniciales y definitivos reflejan los recursos que se retienen para una determinada finalidad, reservando de forma cautelar los mismos para garantizar la suficiencia de las operaciones de traspaso o de cualquier otra índole, los créditos definitivos.

5 Las obligaciones reconocidas reflejan las obligaciones contraídas frente a terceros como consecuencia del cumplimiento por parte de éstos de la prestación a su cargo y de haberse dictado los correspondientes actos de reconocimiento y liquidación de la obligación. Dicho reconocimiento lleva implícita una propuesta del pago de la obligación reconocida. Finalmente, y aunque entre las cantidades incluidas como obligaciones reconocidas una buena parte de estas pudiera estar ya en trámite de pago, incluso pagadas, en general, estar en esta fase contable no implica necesariamente que se haya procedido a la ordenación de dicho pago.

6 Nos consta por los datos adelantados por los diversos ministerios implicados más directamente en la gestión de fondos que estas cifras son muy superiores a las que se han mostrado en esta tabla. Sin embargo, una vez más, el objetivo de este informe no es tanto analizar los PGE sino las licitaciones, por lo que usamos esta información como enmarque para lo que más nos interesa.

En cuanto a su distribución por capítulos, puede comprobarse que, de los 15.744 millones de euros en obligaciones reconocidas, 8 de cada 10 euros se habían asignado a través de transferencias de capital[7] y un 17% a través de transferencias corrientes[8]. El resto se asignó a través de los demás capítulos, como son inversiones reales o gastos corrientes, representando estos últimos apenas el 0,01 % de la ejecución total hasta la fecha.

La pregunta procedente es si podemos identificar cuáles han sido los ejecutores y los destinatarios de estas transferencias con la información recogida en los PGE. La respuesta es que algo puede conocerse. Así, en el gráfico 1 se muestra cómo se han distribuido las cantidades incluidas en las obligaciones reconocidas desde cada ministerio responsable de la Administración General del Estado (AGE) hacia los organismos, públicos o privados, que los han recibido durante 2021.

Se puede comprobar que es **el Ministerio Transición Ecológica y Reto Demográfico, dentro de toda la AGE, el órgano que más recursos ha movilizado durante 2021** (4.600 millones). Le sigue de cerca el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (4.400 millones), y ya algo más lejos, el Ministerio de Educación y Formación Profesional (1.700 millones) y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (con mil millones).

Respecto al destino de estos recursos movilizados y recordando que una buena parte fueron en transferencias de capital y corrientes, por lo que estas las han debido de recibir otros organismos públicos o privados, lo que el gráfico nos cuenta es que **el principal destinatario de estos han sido otras entidades del sector público estatal, como son empresas públicas, fundaciones u otro tipo de entidades similares**. A estas se han transferido 7.900 millones. Veremos cómo una de ellas, quizás la que más recursos ha movilizado a través de licitaciones durante todo 2021, ha sido Adif.

En segundo lugar, constan como obligaciones reconocidas en favor de las comunidades autónomas en 2021, 6.000 millones de euros que deben esperar a ser movilizados de forma efectiva a través de los mecanismos habilitados al efecto, como son, principalmente, licitaciones o convocatorias de subvenciones, dentro de estas administraciones. Ya en mucha menor medida, estas transferencias han sido dirigidas a organismos autónomos (1.000 millones) o a inversiones reales directas (194 millones) o empresas privadas, 253 millones[9].

Sin embargo, y aunque la información contemplada en los PGE es interesante y merece ser explotada, esta no deja de ser muy limitada a la hora de analizar ya no solo el ritmo de ejecución de los presupuestos sino particularmente las características de dicha ejecución. Esta es la principal razón que motiva que desde el Observatorio de Fondos Next Generation EU se haya desarrollado una herramienta que permita explotar la ingente cantidad de información disponible en otras fuentes de información de la administración casi en tiempo real, de un modo más estructurado, ordenado y pertinente, tal y como se ha explicado en la introducción de este documento.

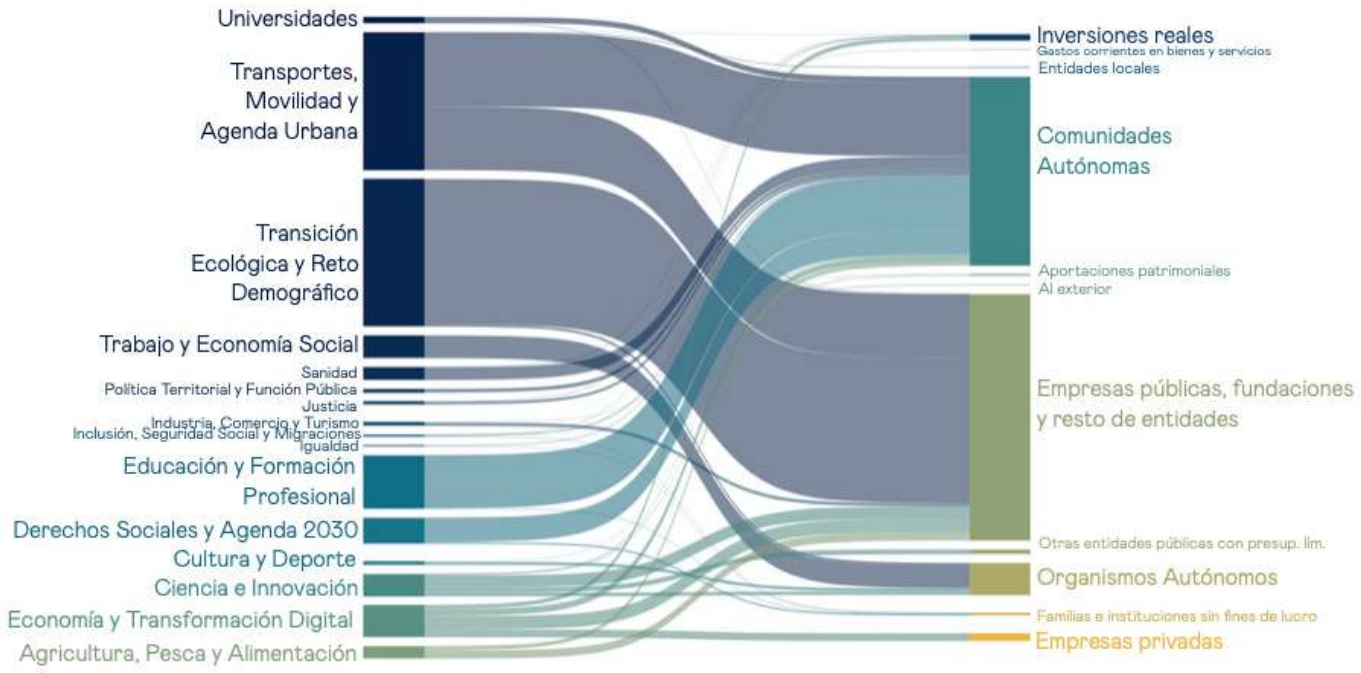
7 Son transferencias de capital aquellas que implican una distribución de ahorro y patrimonio y que se conceden para el establecimiento de la estructura básica, en su conjunto, del ente beneficiario.

8 Son trasferencias corrientes aquellas transferencias que implican una distribución de renta para ser utilizada en la financiación de operaciones corrientes no concretas ni específicas realizadas por el beneficiario

9 Según los datos adelantados por la web informativa sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de La Moncloa esta cifra era a finales de año ya superior a los 11 mil millones. Como estas cifras aún no está definidas en los informes de la IGAE no se han incorporado a este análisis.

Gráfico 1. Origen y destino de las obligaciones reconocidas en los PGE 2021

Diciembre de 2021



Fuente: Datos de los presupuestos Generales del Estado (2021)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Licitaciones publicadas

El Ministerio de Hacienda y Función Pública dispone en la PCSP de información detallada de todas las licitaciones que son realizadas por cualquier centro perteneciente a la administración pública española con la excepción de aquellas comunidades autónomas cuyo perfil de contratante no está incorporado y cuya información está disponible en un apartado especial dentro de la misma plataforma o en las suyas propias[10,11]. Entre la información disponible encontramos tanto el título de esta como la Administración responsable, cuantías, características sobre su publicidad, su estatus, sus plazos y condiciones, adjudicaciones e información. Estas últimas, a su vez, incorporan el detalle de las personas físicas o jurídicas que han sido las adjudicatarias del conjunto de la licitación o de los lotes en los que estas se dividen. La explotación de toda esta información no se contempla en este informe y será en futuras publicaciones cuando se trate de evaluar algunas de las características que definen la actuación en el PRTR de las administraciones públicas españolas.

10 https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma

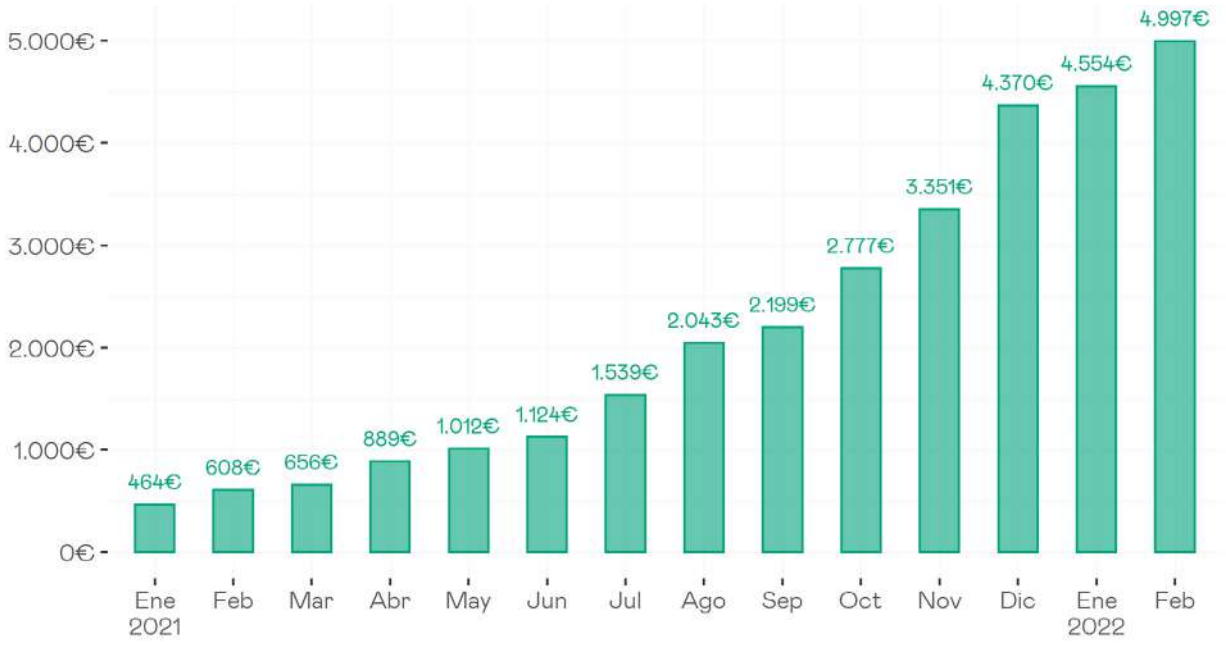
11 La información disponible de licitaciones en comunidades autónomas como son la de Andalucía, País Vasco, Galicia, Cataluña, La Rioja, Madrid o Asturias no posee la misma riqueza que la de aquellas regiones que sí cuentan con un perfil del contratante en esta plataforma. Es por ello que algunos resultados correspondientes a estas regiones en particular son obtenidos de sus respectivas plataformas y los que no se pueden obtener ni siquiera de este modo, aproximados mediante técnicas variadas. También, obviamente, se verá afectado los agregados totales presentados en este informe. Sin embargo, dados los pesos y la información disponible en las plataformas regionales de contratación de cada una de estas comunidades el desvío no deberá mayor del 1-2%.

Accediendo a tal información es posible **dibujar el estado de las licitaciones en el país en un momento dado.** La dificultad estriba en la ingente cantidad de licitaciones existentes a lo que hay que sumar que, como se ha dicho, para cada una de ellas disponemos a su vez de un amplio abanico de datos. Por ello, hemos desarrollado una herramienta que automatice la captura de esta información y, sobre todo, clasifique y ordene la misma para facilitar así el seguimiento de la ejecución de los fondos europeos MRR y REACT-EU que han sido o serán canalizados a través de este instrumento de ejecución.

Siendo la fecha límite para este informe la del 28 de febrero de 2022, según los datos de la PCSP, desde el 1 de enero de 2021 las administraciones públicas con perfil de contratante habían publicado un total de 136.098 licitaciones. De todas estas, 9.244 estaban financiadas por fondos europeos y, entre estas, 1.022 se hicieron con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) o al REACT-EU o, como aparece en las licitaciones capturadas, con posible cargo del primero[12]. Por otro lado, las administraciones sin perfil de contratante en la plataforma publicaron otras 80.328 licitaciones, de las cuáles 245 lo fueron en el marco de los anteriores fondos. Entre todas estas 1.267 licitaciones sumaban un presupuesto total publicado de 4.997 millones de euros. Como puede comprobarse en el gráfico 2 la evolución del presupuesto correspondiente a las licitaciones publicadas ha sido claramente creciente, siendo el mes de diciembre aquél en el que con mayor diferencia se publicaron nuevas licitaciones.

Gráfico 2. Licitaciones publicadas por mes

Millones de euros acumulados



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

12 Aunque en el momento de publicación de algunas licitaciones estas no estuvieran asignadas a estos fondos, en principio porque en dicho momento no existieran aún los criterios para ello, ya se avanzaba esta posibilidad. Sin embargo, oficialmente, algunas de estas licitaciones no estarían aún asignadas a los fondos aquí analizados. Sin embargo, los consideramos como tales ya que en su mayoría así lo harán. No obstante, a medida que los anuncios de las diversas licitaciones se vayan actualizando, algunas de estas licitaciones confirmarán su financiación con fondos NEXT-EU o REACT-EU y otras podrán salir de la base de datos.

En cuanto al origen de los fondos que financian estas licitaciones, 4.489 millones estaban asociados al MRR, aunque de ellos 1.357 millones se catalogaban aún a finales de año como susceptibles de ser financiados por el MRR. El resto, unos 507 millones, estaban asignados al REACT-EU.

Gráfico 3. Total licitado

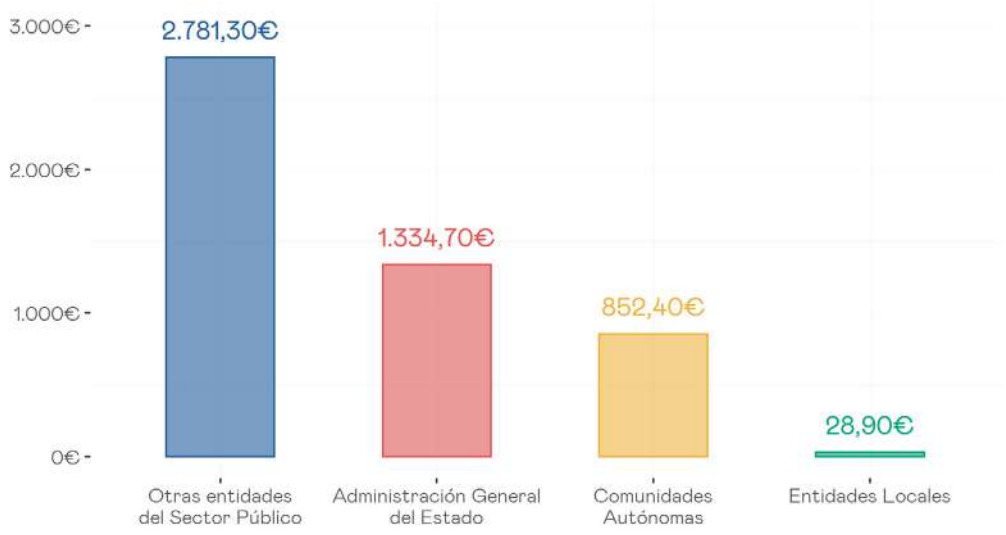


Fuente: Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

No todas las administraciones han demostrado un mismo ritmo licitador. Entre estas destacaban las entidades de derecho público, con más de 2.781 millones de euros seguidas por la administración general del estado (AGE) con 1.335 millones. Estos datos encajan con la información presentada en la sección anterior sobre transferencias de capital a entidades de derecho público en el PGE. A continuación, encontramos a las comunidades autónomas, con 852 millones de euros y, finalmente y con una cuantía aún exigua, las entidades locales, con apenas 29 millones de euros.

Gráfico 4. Volumen de licitaciones por tipos de Administración

En millones de euros

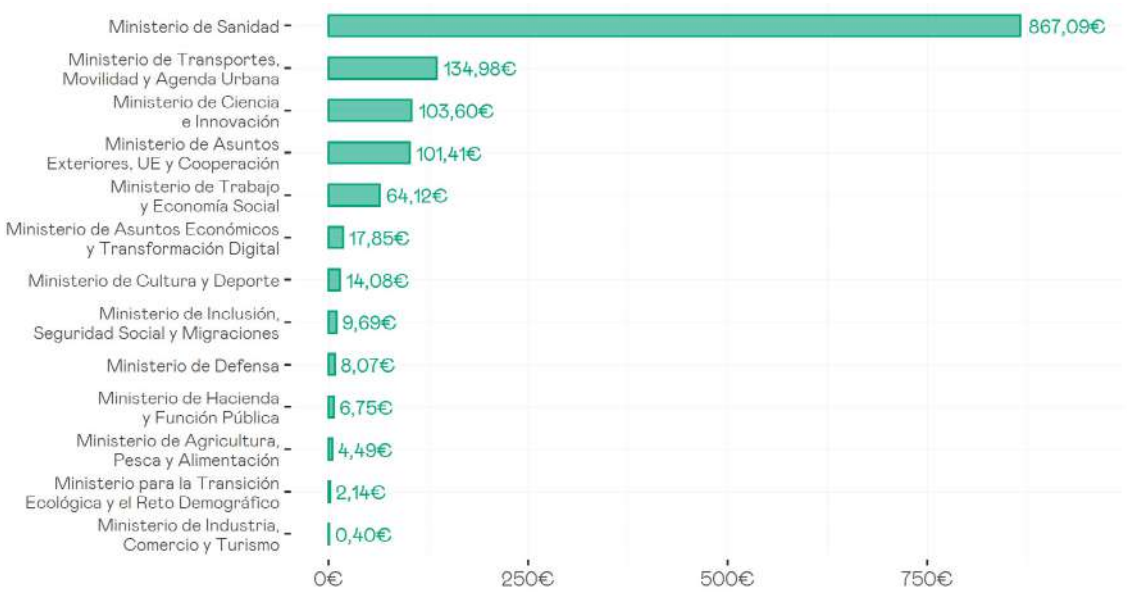


Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Para concretar **qué administraciones han licitado en menor o mayor cuantía,** las siguientes figuras nos permite despejar esta incógnita. Así, respecto a la AGE, destacan en las **dos primeras posiciones el Ministerio de Sanidad**, con 867 millones, cantidad en buena parte proveniente de la ejecución del REACT-EU como gasto sanitario asociado a la pandemia, **y el de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana** con 134. El de Ciencia e Innovación y de Asuntos Exteriores le van a la zaga de cerca con 103 millones y 101 respectivamente. Algo más alejado queda el de Trabajo y Economía Social y, finalmente, con menos de 20 millones, el resto.

Gráfico 5. Volumen de licitaciones por ministerios

En millones de €

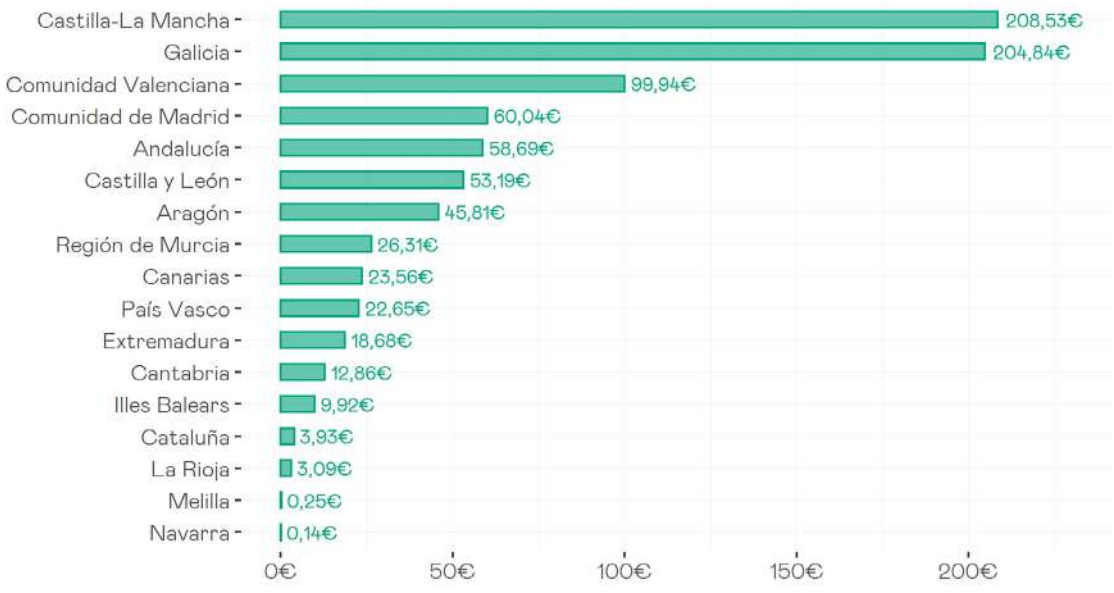


Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, el gráfico 6 muestra que la Comunidad de Castilla-La Mancha, ya había logrado publicar hasta 208 millones de euros. En segundo lugar, aparece Galicia, con 204 millones seguida por la Comunidad Valenciana, con algo más de 99 millones.

Gráfico 6. Volumen de licitaciones por Comunidades Autónomas

En millones de €



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Finalmente, el gráfico 7 muestra el ranking por **licitaciones en "otras entidades del sector público".** Es en este caso donde encontramos la mayor bolsa de licitaciones publicadas, siendo con diferencia ADIF la entidad que **mayor impulso ha dotado a la licitación** con cargos a los fondos europeos del MRR y REACT-EU durante 2021. Muy lejos se encuentra el resto de las entidades.

Gráfico 7. Volumen de licitaciones en otras entidades del sector Público

En millones de €

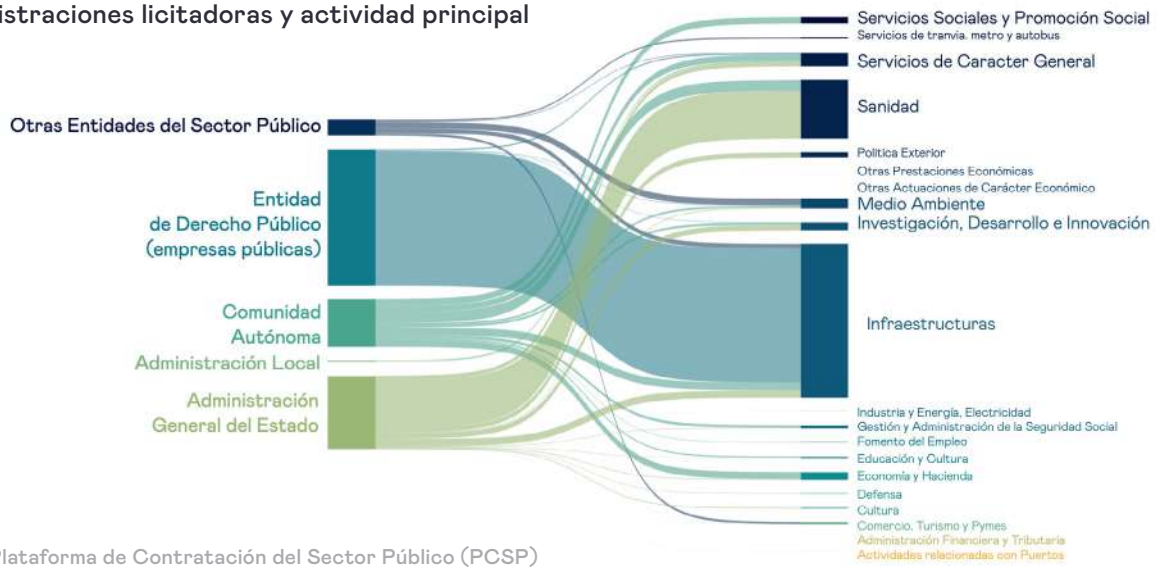


Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP). Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Para completar la información mostrada por las anteriores tablas, el gráfico 8 muestra una vez más las administraciones que han realizado las licitaciones, agrupadas por tipo de Administración y su actividad principal. Como se intuye a partir de la información presentada hasta ahora, **las licitaciones publicadas por las entidades de derecho público operan en actividades asociadas a las infraestructuras y el transporte** (lo que resulta obvio por ser principalmente ADIF la entidad licitadora de prácticamente el montante total).

En cuanto a la **AGE,** segunda administración por cantidad de licitación, esta ha **operado principalmente en el ámbito de las actividades sanitarias**, y en concreto en lo que respecta a los fondos REACT-EU. Finalmente, **las comunidades autónomas,** aún lejos del resto de las administraciones en su capacidad de poner en movimiento las cantidades asignadas, **han licitado, principalmente en salud, aunque con una heterogeneidad mayor que en el resto de las administraciones.**

Gráfico 8. Administraciones licitadoras y actividad principal



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Una vez vista la estructura de la licitación en función de las administraciones que las han publicado, la siguiente pregunta es qué tipos de bienes y servicios se están adquiriendo con las mismas. Esto es lo que nos muestra la tabla 2. Vale la pena advertir que en este caso no se incluye información de las administraciones sin perfil del contratante en la plataforma nacional, dado que no suministran tales datos, al menos de forma coherente y estructurada como sí lo hacen el resto de las administraciones. Esto supone no incorporar unos 400 millones de euros en esta tabla.

En ella se clasifica el presupuesto total publicado en función de los principales bienes y servicios contratados obtenidos a partir de los códigos CPV incorporados en los pliegos de estas. No es de extrañar que sean **los servicios asociados al transporte y bienes asociados a la construcción los que lideren la clasificación,** copando los cinco primeros puestos sumando un total de 3.775 millones de euros. Solo en el sexto puesto, con 149 millones aparecen servicios de informática y en el siguiente las instalaciones eléctricas con 148 millones.

Tabla 2. Presupuestos por tipo de bienes y servicios contratados

Bienes y Servicios contratados	Presupuesto (€)
Servicios de transporte por vía terrestre	1.499.348.249
Construcción	1.331.193.830
Construcción de autopistas, carreteras, campos de aterrizaje, vías férreas y centros deportivos	440.822.715
Demolición de inmuebles y movimientos de tierras	261.376.876
Otras construcciones especializadas	244.698.785
Servicios de informática y servicios conexos	149.750.763
Instalación eléctrica	148.522.892
Otros servicios	145.358.145
Servicios de arquitectura; ingeniería y servicios integrados de ingeniería	88.051.918
Servicios de mantenimiento y reparación	54.230.337
Construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil (puentes, túneles, etc.)	47.468.463
Servicios sociales y de salud	35.818.880
Servicios de publicidad	27.585.386
Servicios de consultores de dirección y servicios conexos	25.808.055
Otras instalaciones de edificios y obras	21.393.962
Obras hidráulicas	20.406.641
Servicios de transporte por ferrocarril	15.959.932
Construcción de cubiertas y estructuras de cerramiento	15.916.883
Otros acabados de edificios y obras	14.814.436
Servicios de investigación y desarrollo	14.531.788
Acabado de edificios y obras	8.658.183
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería	6.063.422
Instalaciones de carpintería	6.012.103
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	4.081.834
Alquiler de equipo de construcción o demolición con operario	3.798.795
Servicios editoriales y de imprenta, por tarifa o por contrato	2.969.890
Perforaciones y sondeos	2.416.681
Servicios de telecomunicación	2.156.409
Preparación de obras	1.697.301
Servicios de colocación y suministro de personal	783.968

Finalmente, y para cerrar la caracterización de las licitaciones publicadas y antes de entrar en la información asociada a las resoluciones y adjudicaciones de estas, interesa distribuir las primeras en función de otra serie de características de interés. Así, los gráficos 9 a 11 muestran la distribución de las licitaciones en función de la urgencia, del tipo de procedimiento y del estado de las licitaciones medidas por presupuesto total publicitado.

Respecto a la urgencia, **el 76,3% del presupuesto total licitado se tramitó en modo ordinario,** mientras que el 23,2% lo hizo en trámite de urgencia, quedando para el resto el trámite de emergencia. En cuanto al **tipo de procedimiento,** la mayoría, **un 93,3%, lo fue en abierto,** mientras que solo el 3,3% lo fue en negociado sin publicidad. Por último, y respecto al estado de la licitación, **a fecha de 28 de febrero un 26,6% ya estaba adjudicada, y el 40,2% ya se encontraban resueltas**. Finalmente, en esa fecha, aún estaban en fase de publicidad y con procedimientos abiertos el 27,6% de las licitaciones.

Dado que el estatus que más cercano está a una ejecución plena del presupuesto son aquellas **licitaciones que ya han sido o adjudicadas o resueltas** y que son para las que consta información sobre adjudicatarios, estas **representaban un montante total de 1.430 millones de euros, es decir, el 51,6% del total publicitado.** Como veremos más adelante, ni siquiera esas cantidades han sido plenamente adjudicadas, pues parte de los presupuestos asignados o bien no han sido plenamente adjudicados o bien, en el caso de licitaciones con varios lotes, puede suceder que algunas de ellas hayan dejado cantidades sin asignar o simplemente han podido quedar desiertas.

Gráfico 9. Nivel de urgencia de la licitación

Urgente, ordinario y emergencia

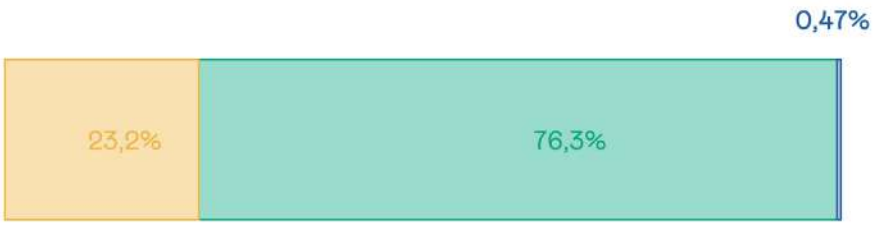


Gráfico 10. Tipo de procedimiento de la licitación

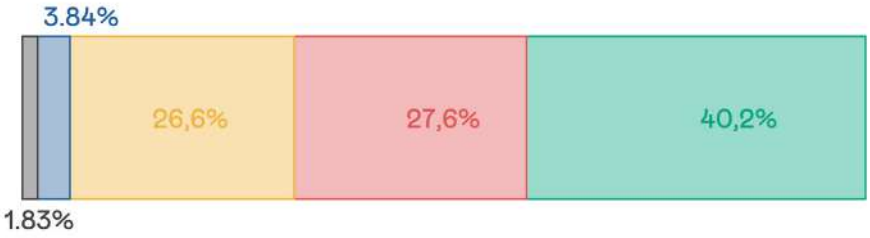
Abierto, derivado de acuerdo macro, negociado sin publicidad, otros y restringido



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Gráfico 11. Estado de la licitación

Resuelta, publicada, adjudicada, pre-adjudicada y en vías de resolución



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP). Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

En cuanto al plazo disponible desde la publicación hasta la fecha de cierre a la recepción de ofertas, la tabla siguiente muestra las licitaciones en función de los fondos que las financian[13].

Tabla 3. Licitaciones en función del origen de los fondos

Tipo de fondo	Promedio de plazo	Desviación típica de plazo
EU	25,59813428	30,21371274
MRR	27,83828996	18,65879712
NO-EU	19,89992523	22,10492455
Posible MRR	37,55263158	17,70378094
REACT-EU	33,88265306	54,27967271
TOTAL	20,32639079	22,87969271

Así, las licitaciones con cargo a MRR o posible MRR tienen un plazo medio de 27,8 y 37,6 días respectivamente. Para las licitaciones con cargo al REACT-EU la media es muy similar con 33,9 días, aunque la dispersión (medida como desviación estándar) es el doble. Finalmente, estas cifras son algo superiores a la media para el resto de los fondos europeos (25,6 días) e incluso superiores a los plazos habituales para las licitaciones no financiadas con fondos europeos, cuya media sería de 19,9 días. Así pues, según estos datos, **las licitaciones asociadas al marco no presentan, en principio, una reducción significativa del tiempo ofrecido a los licitantes para preparar su información con la que concursar a través de sus ofertas.** Diferente cuestión es, sin embargo, si la documentación requerida es diferente o el procedimiento más complejo, lo que sí podría plantear, por lo tanto, un hecho diferencial que, de momento, no se plantea en este análisis.

Finalmente, en la información disponible para las licitaciones se dispone del lugar de ejecución, es decir, el municipio, provincia o comunidad o, en algunos casos, simplemente no se especifica por responder estas geográficamente al propio espacio definido por el conjunto del estado[14]. La información se recoge en la tabla 4 donde las filas responden a lugar de ejecución mientras que las columnas las administraciones que las llevan a cabo.

13 Se han eliminado licitaciones con plazos superiores a 300 días por considerarse "outliers" y representar estas menos del 0,3% de las disponibles en la base de datos.

14 Dependiendo de cada licitación el grado de detalle es diferente respondiendo a su vez a la propia naturaleza de la inversión.

Tabla 4. Lugar de ejecución de las inversiones según nivel administrativo

Realización	Administración General del Estado	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Otras entidades del Sector Público	TOTAL
Sin concretar	922.721.156	-	-	423.123.922	**1.345.845.078**
Madrid	303.504.736	60.042.057	1.663.705	394.120.213	**759.330.711**
A Coruña	12.191.742	82.689.904	9.207.434	176.047.677	**280.136.757**
Barcelona	11.056.506	3.205.953	-	261.441.120	**275.703.579**
Palencia	-	249.646	-	200.550.429	**200.800.074**
Galicia	-	90.727.770	-	71.271.584	**161.999.353**
Ourense	-	7.305.698	-	139.969.301	**147.274.998**
Cáceres	-	597.497	-	136.119.458	**136.716.955**
Lugo	1.020.529	645.855	2.844.493	131.944.918	**136.455.795**
Toledo	-	124.163.285	-	496.400	**124.659.685**
Asturias	12.458.670	-	-	111.810.730	**124.269.400**

Así, **sin concretar el lugar de ejecución**, y que de nuevo representaría inversiones que no tienen atribuida una localización específica, **estaría la mayoría de la inversión,** en total unos 1.345 millones de euros, **principalmente llevada a cabo por la AGE,** aunque con una participación igualmente relevante de Otras entidades. **A continuación, la Comunidad de Madrid,** con 759 millones, principalmente ejecutado por las mismas administraciones antes mencionadas. La Coruña, Barcelona o Palencia les sigue, la primera con elevada representación de la comunidad autónoma mientras que las siguientes en especial por Otras Entidades del Sector Público.

Finalmente, y en cuanto a los nombres de los proyectos licitados, resulta de interés conocer cuáles son las menciones o palabras más habituales, lo que nos permite comprender de algún modo hacia donde van dirigidas las inversiones a través de las licitaciones.

Gráfico 12.
Palabras más habituales en los proyectos licitados



Fuente:
Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP). Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Licitaciones adjudicadas y resueltas

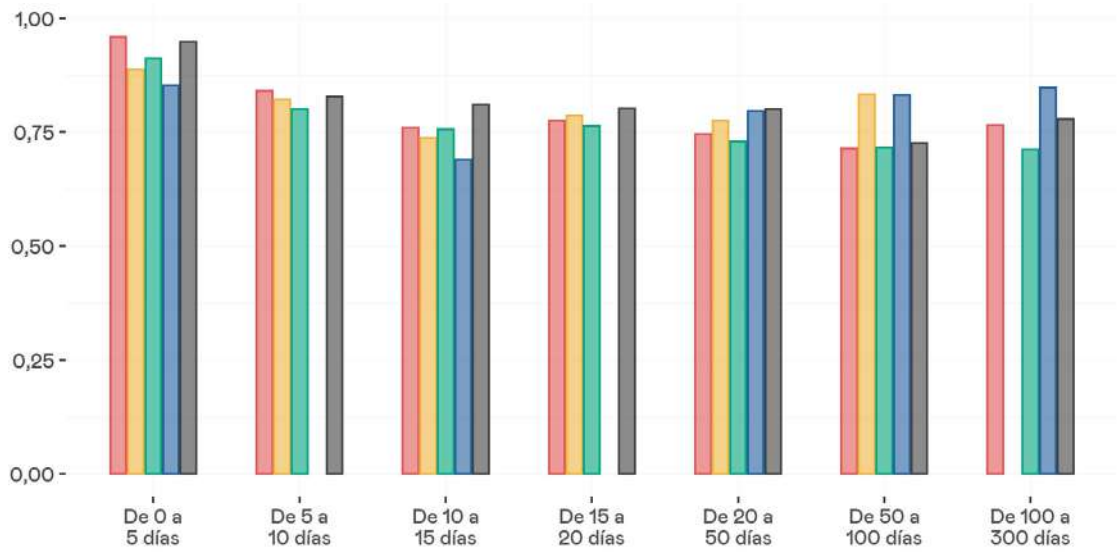
Como se ha adelantado, el estatus de las licitaciones nos informa del grado de avance de estas. Solo aquellas que aparecen como adjudicadas o resueltas serían las que están en situación de proceder al pago de tesorería a aquellos que han salido ganadores en el proceso de licitación.

Las cantidades correspondientes a estas dos categorías ascendía a 3.337 millones de euros, 2.008 millones las ya resueltas y 1.328 millones las adjudicadas. Estas licitaciones poseen información, además, de quienes han resultado ganadores del conjunto de esta o de algunos de sus lotes, por lo que, además, disponemos de información de las cantidades finalmente adjudicadas junto con el nombre y CIF de dichas entidades de personalidad jurídica o física que hayan resultado ganadoras.

Lo primero que nos puede interesar es conocer cuánto de esos 3.337 millones de euros han sido finalmente adjudicados con información ya presente de los ganadores. Así, en función de la información que consta de los registros en la Plataforma, a fecha de 28 de febrero habían sido adjudicados a empresas 1.730 millones, un 53,1% del presupuesto total resuelto y adjudicado. Por lo tanto, **por cada euro de presupuesto total publicitado, casi 46,9 céntimos o quedaron desiertos o aún no fueron publicadas las referencias** a dichos adjudicatarios en el caso de licitaciones abiertas. Obviamente, y especialmente en las adjudicadas, es de esperar que las cifras vayan creciendo para converger a esos 3.337 millones a medida que se publiciten los resultados.

Un ejercicio interesante es, para aquellas adjudicaciones para las que sí tenemos esta información, conocer si ese porcentaje difiere en función de los plazos dados a los interesados en concursar o en función de los fondos que financian las licitaciones. Para ello se han calculado para cada licitación la ratio de presupuesto finalmente adjudicado y agregado en base a dichas dos dimensiones. El resultado se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 13. Ratio de cantidades adjudicadas sobre el total del presupuesto publicado por días de plazo y tipo de fondo
EU, MRR, NO-EU, Posible MRR y REACT-EU



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

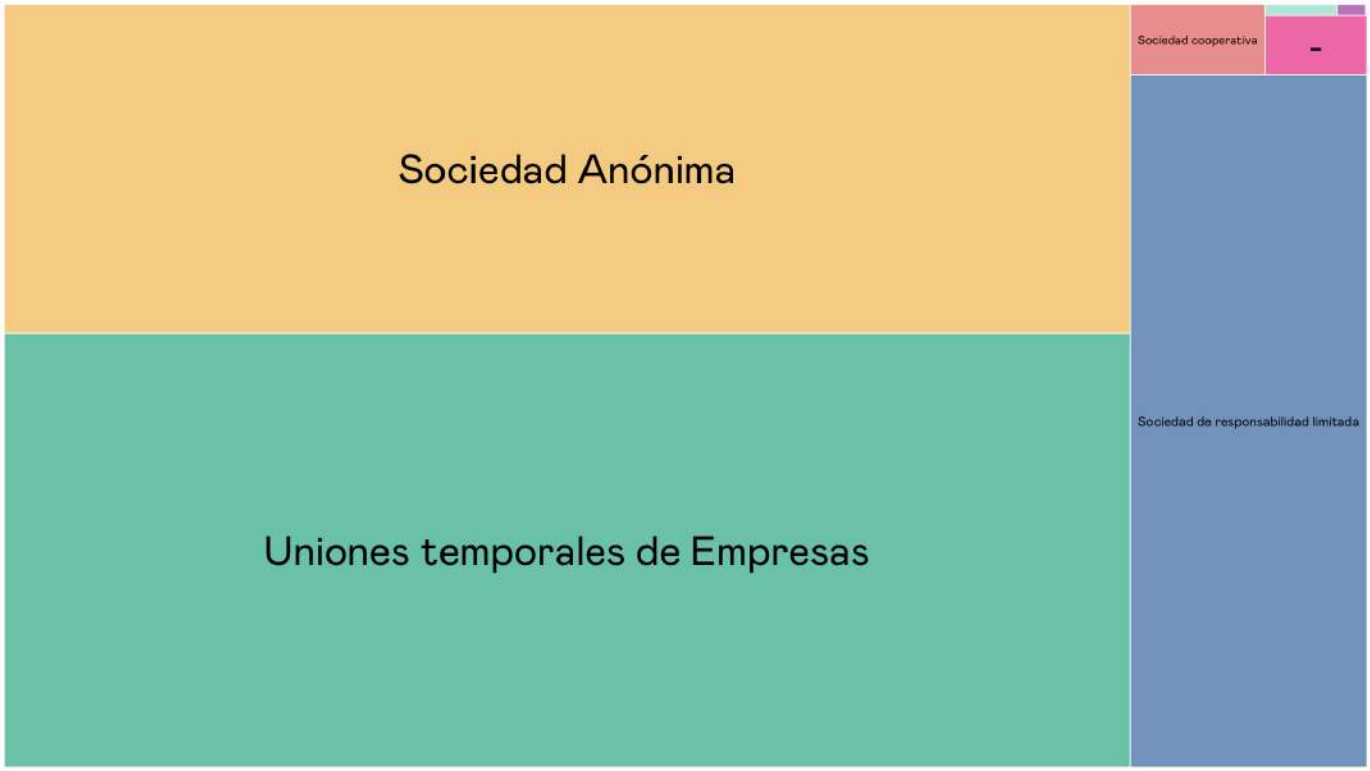
En el eje de la izquierda se presenta la media del porcentaje (en tantos por uno) del presupuesto total de las licitaciones que han sido resueltas y/o adjudicadas y que ha sido adjudicado hasta el 28 de febrero. En el eje horizontal se muestran agrupadas estas ratios por días de plazo de las licitaciones. Las columnas agrupan a las licitaciones en función de su fuente de financiación.

Así, lo que el gráfico nos enseña es que existe una **relativa relación inversa entre días de plazo y ratios.** Esto puede venir explicado porque los procesos de adjudicación en aquellas licitaciones con plazos mayores aún no hayan sido cerrados a pesar de que algunos lotes hayan podido ser adjudicados. También podría explicarse porque las licitaciones con plazos menores suelen corresponder en muchos casos a renovaciones de anteriores o simplemente a licitaciones con procedimientos estándar. Lo interesante quizás no es tanto las explicaciones este hecho, ya que nos obligaría a indagar en cuestiones que no son tanto del interés del presente documento, sino más bien comprobar que no existe una clara diferencia entre los grupos de licitaciones definidos en función de la fuente de financiación.

Adjudicatarios

Como se ha dicho, la información proveniente de los registros del portal nos permite diseccionar los perfiles de quienes resultan ser adjudicatarios de una licitación o de algún lote de estas. Así, a partir de esta información y su cruce con otras bases de datos con información individualizada de empresas es posible conocer no solo el sector CNAE al que pertenece la empresa, sino su forma jurídica o su localización geográfica. En primer lugar, y en cuanto a la estructura social, **casi 893,3 millones de euros ya han sido adjudicados a Uniones Temporales de Empresas.** Las sociedades anónimas han captado, por su parte, 676 millones, mientras que el resto se lo han distribuido entre sociedades limitadas, con 299,7, y otro tipo de entidades.

Gráfico 14. Estructura social de las empresas adjudicatarias



Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

En cuanto a la CNAE, **1.204 millones de euros han ido a la actividad de ingeniería,** mientras que, muy lejos de esta y **solo con 106 millones** a la segunda actividad, la **programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática.** Ya en tercer lugar encontramos a actividades de construcción especializada.

Respecto a la clasificación por códigos de bienes y servicios utilizados por las administraciones para clasificar las licitaciones públicas, CPV, la tabla 5 muestra de nuevo una clasificación, en esta ocasión por este tipo de característica. Esta clasificación reproduce la ofrecida por la CNAE. **Los trabajos en construcción,** con 1.340 millones de euros, **copan los bienes y servicios ofrecidos por las empresas adjudicatarias** y establecidas en los pliegos de las licitaciones. Le sigue consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo con 128 millones y en tercer lugar equipos de transporte con 113 millones y servicios de tecnología con 104 millones.

Tabla 5. Licitaciones por actividad económica

Según sector CNAE	Presupuesto (€)
Ingeniería civil	1.204.904.168
Programación, consultoría y otras Act. relacionadas con la informática	106.624.502
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	98.083.041
Serv. técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos	87.484.204
Act. de construcción especializada	85.860.346
Fab. de otro material de transporte	68.546.698
Construcción de edificios	40.641.308
Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	33.606.003
Act. administrativas de oficina y otras Act. auxiliares a las empresas	32.333.932
Publicidad y estudios de mercado	28.189.691
Fab. de vehículos de motor, remolques y semirremolques	25.394.105
Telecomunicaciones	14.809.569
Fab. de prod. informáticos, electrónicos y ópticos	14.435.297
Fab. de prod. metálicos, excepto maquinaria y equipo	11.673.708
Act. de las sedes centrales, Act. de consultoría de gestión empresarial	10.407.032
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	8.882.881
Serv. a edificios y Act. de jardinería	6.050.612
Act. sanitarias	5.836.924
Metalurgia,Fab. de prod. de hierro, acero y ferroaleaciones	5.775.504
Fab. de material y equipo eléctrico	3.254.382
Otras Act. profesionales, científicas y técnicas	2.515.381
Act. inmobiliarias	2.439.804
Extr. de minerales metálicos	2.080.320
Industria química	2.021.214
Act. deportivas, recreativas y de entretenimiento	1.509.649
Investigación y desarrollo	992.719
Fab. de maquinaria y equipo n.c.o.p.	970.800
Adm.Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria	964.049
Fab. de prod. farmacéuticos	810.379
Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	489.970

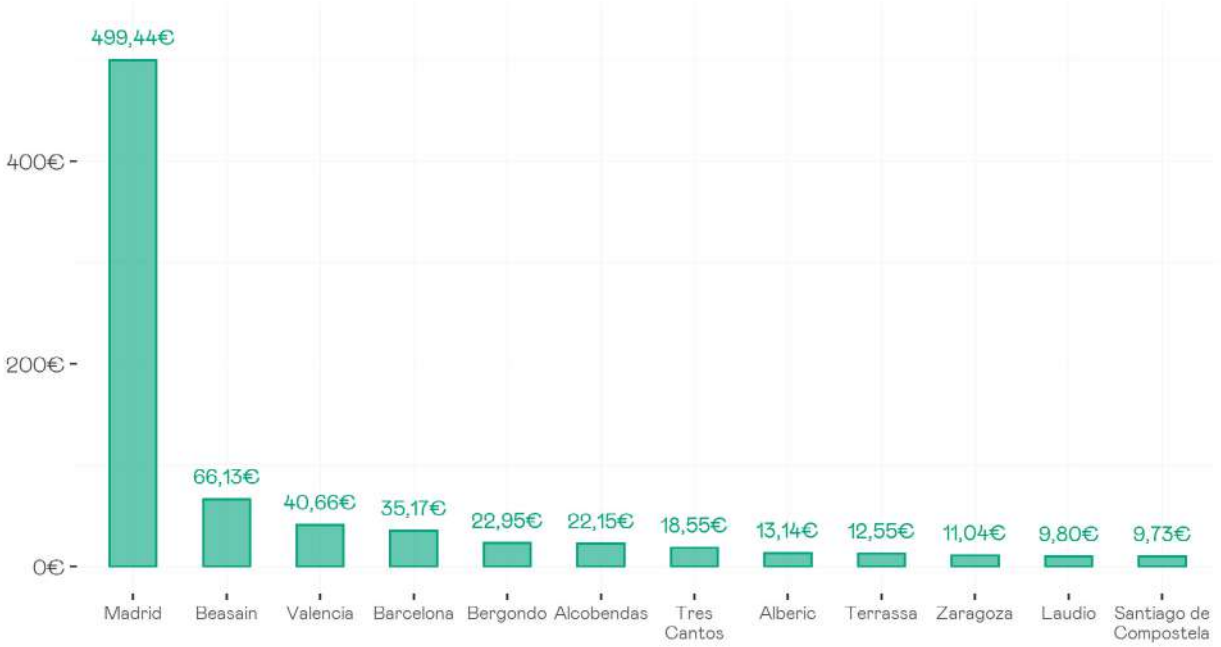
Tabla 6. Licitaciones por código de bienes y servicios

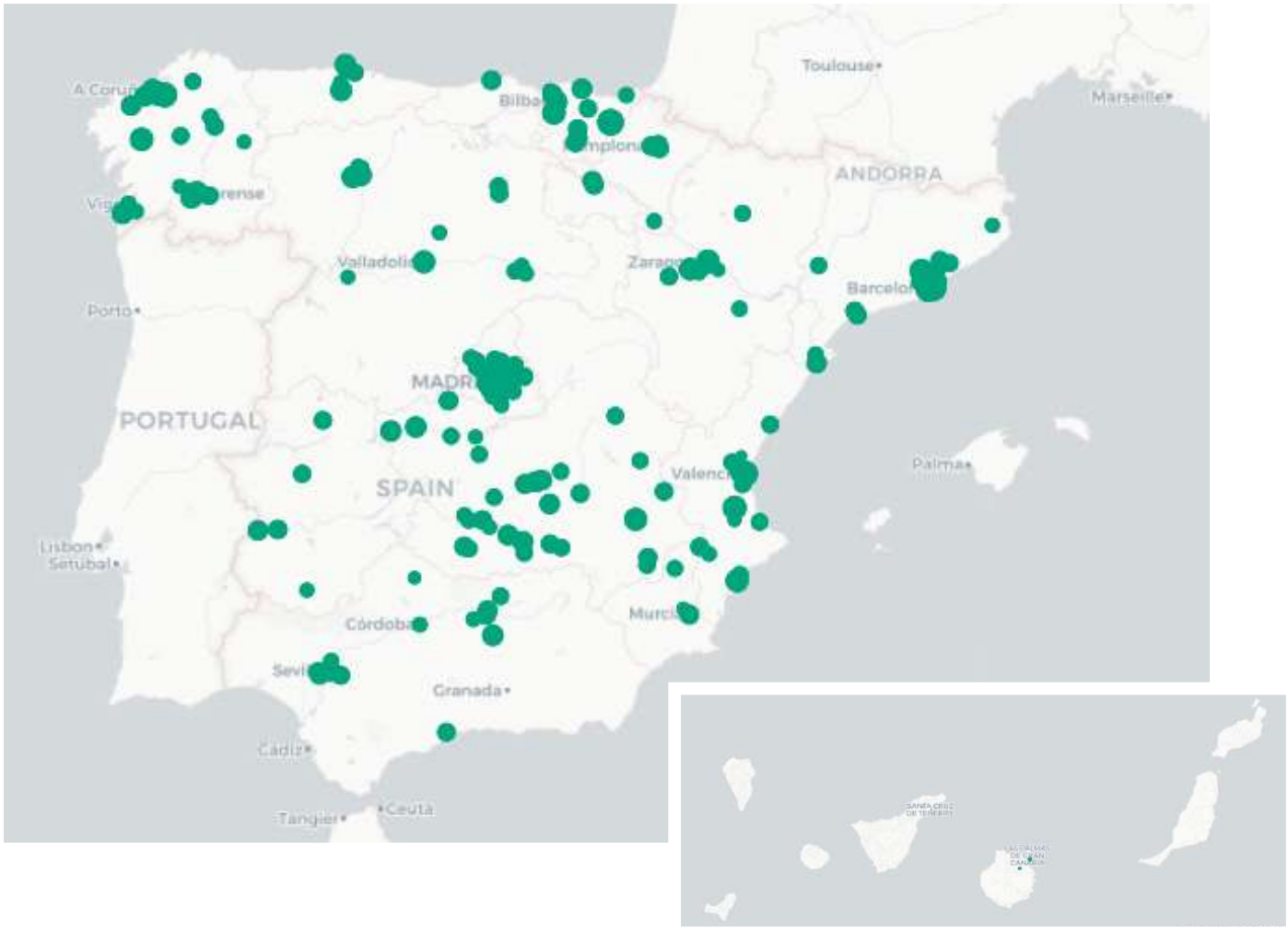
Según sector CNAE	Presupuesto (€)
Trabajos de construcción	1.340.883.472
Serv. TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo	128.370.735
Equipos de transporte y Prod. auxiliares	113.308.627
Serv. de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección	83.067.416
Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal	74.654.890
Serv. a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad	35.590.170
Serv. de reparación y mantenimiento	28.771.437
Máquinas, equipo y artículos de oficina y de informática, excepto mobiliario y paquetes de software	26.684.380
Equipos de radio, televisión, comunicaciones y telecomunicaciones y equipos conexos	15.179.342
Equipo de laboratorio, óptico y de precisión (excepto gafas)	14.579.946
Prod. de la minería, de metales de base y Prod. afines	7.659.787
Paquetes de software y sistemas de información	7.354.312
Estructuras y materiales de construcción, Prod. auxiliares para la construcción (excepto aparatos eléctricos)	5.594.311
Serv. de investigación y desarrollo y Serv. de consultoría conexos	5.586.429
Serv. de salud y asistencia social	5.144.653
Mobiliario (incluido el de oficina), complementos de mobiliario, aparatos electrodomésticos (excluida la iluminación) y Prod. de limpieza	4.056.135
Máquinas, aparatos, equipo y Prod. consumibles eléctricos, iluminación	3.450.570
Serv. de administración pública, defensa y Serv. de seguridad social	3.078.883
Maquinaria industrial	2.041.115
Serv. de transporte (excluido el transporte de residuos)	1.581.312
Serv. de transporte complementarios y auxiliares, Serv. de agencias de viajes	780.973
Serv. de enseñanza y formación	341.157
Serv. de esparcimiento, culturales y deportivos	63.301
Serv. de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente	55.733
Serv. de instalación (excepto software)	42.130
Maquinaria para la minería y la explotación de canteras y equipo de construcción	33.880
Serv. financieros y de seguros	1.915

Respecto a la distribución geográfica, **buena parte de las licitaciones han sido acaparadas por sociedades radicadas en el municipio de Madrid**, con 499 millones. En segundo lugar, y muy lejos, Beasain y Valencia, con casi 66 y 40 millones respectivamente. Entre los principales puestos, además de otras capitales como Barcelona o Zaragoza, se encuentran municipios del entorno de la capital como son Alcobendas o Tres Cantos, lo que da una idea de concentración de sedes sociales de las principales empresas licitadoras en la capital de España, algo que corrobora el mapa en el gráfico final.

Gráfico 15 y 16. Distribución por municipios de las licitaciones

En millones de euros





Fuente: Datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP)
Observatorio de Fondos Europeos NextGeneration EU de EsadeEcPol y EY Insights

Conclusión

Desde que se puso en marcha el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia hace algo más de un año, se han recibido los primeros tramos de financiación, que han sido puestos a disposición de las distintas administraciones para iniciar los proyectos que ya estaban contemplados. En este sentido, los presupuestos generales del Estado muestran que al menos dos tercios de los 24 mil millones de euros asignados para 2021 ya habían sido movilizados.

Sin embargo, esta información presentada es incompleta, ya que no recoge una evaluación concreta de la verdadera ejecución, y adolece de falta de información que puede resultar de interés para un análisis detallado no solo de la ejecución sino de sus características.

Desde el Observatorio de Fondos Next Generation EU de EsadeEcPol y EY Insights hemos querido rellenar esta falta de información elaborando dos herramientas que permiten, a partir de la información puesta a disposición por parte de las administraciones sobre licitaciones y subvenciones, construir bases de datos para ser utilizadas como punto de partida de un análisis demandado por la sociedad.

En este informe se presenta un ejercicio inicial para las licitaciones. Con ello podemos comprender quién licita, en qué tipo de bienes y quiénes son sus beneficiarios. También podemos localizar geográficamente estas licitaciones y los sectores productivos sobre los que se hace más incidencia.

De particular interés resulta, además, que es posible identificar quiénes son los adjudicatarios, así como los sectores donde estos desarrollan principalmente su actividad. Esta información, unida a la ya existente en los propios registros de licitaciones, como son los bienes y servicios adquiridos, así como los códigos CPV nos permitirá hacer en el futuro un seguimiento más pormenorizado de las inversiones con cargo al NEXT-EU (MRR y REACT-EU) así como compararlas con las financiadas por otras fuentes, comprendiendo si realmente estas tienen o no el carácter disruptivo que se les presupone.

A partir de este punto, estamos en la situación no solo de mejorar la información sino además de plantear análisis más completos o detallados sobre esta y otras cuestiones.

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

EY INSIGHTS

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