

Los PERTE: estado de situación y retos para movilizar los fondos *NGEU*

Ana María Domínguez y Mariola Gomariz*

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son una figura novedosa para canalizar los fondos *Next Generation EU* hacia ámbitos prioritarios para la modernización y competitividad de la economía española. Se prevé movilizar más de 40.000 millones de euros de inversión pública hacia una docena de ámbitos estratégicos. Ello supone cerca de una cuarta parte de todos los recursos que podrá recibir España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este artículo se analiza el actual grado de implementación de los PERTE, así como los principales retos existentes para movilizar las ayudas e incrementar su impacto: retos asociados a los requisitos específicos de las convocatorias, al marco regulatorio y a la situación económica. Además, se perfilan algunas acciones que pueden contribuir a una canalización más amplia y efectiva de estos fondos europeos.

La relevancia de los PERTE para la canalización de un elevado volumen de fondos europeos

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son un instrumento de colaboración público-privada de reciente creación, inspirado en los Proyectos Importantes de Interés Europeo (*IPCEI*, por sus siglas en inglés). Su puesta en marcha ha venido de la mano de la implementación de los fondos europeos *Next Generation* para, entre otros objetivos, facilitar la canalización de estos recursos hacia inversiones en

ámbitos estratégicos. Así, el concepto de PERTE quedaba recogido en *Real Decreto-ley 36/2020*, en virtud del cual se aprobaron medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Precisamente, los PERTE contribuyen a la consecución los objetivos del Plan de Recuperación. Y, además, han de impulsar de forma destacada la generación de empleo, el crecimiento y la competitividad de la economía española. También se pone especial foco en el componente de I+D+i, en la capacidad para involucrar a las pymes y en

* Afi – Analistas Financieros Internacionales, S.A.

el desarrollo de esquemas de colaboración entre agentes, en los que se conjuguen conocimientos, experiencia y capacidades financieras. Se exige, asimismo, que los PERTE sean iniciativas de gran alcance, desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo (por ejemplo, para hacer frente a un significativo riesgo financiero). Esto último es relevante para desplegar esquemas eficaces de ejecución de los fondos europeos.

Cabe recordar que España podrá recibir más de 160.000 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), principal instrumento de los fondos *Next Generation*. Se trata de una cuantía que, unida a los fondos que recibirá del Marco Financiero Plurianual (MFP), intensifica el reto de la absorción de los fondos europeos. No en vano, en el anterior MFP de la Unión Europea, para el periodo 2014–2020, España había canalizado, a septiembre de 2020 (a falta de tres años para completar la ejecución, en virtud del principio de $n+3$), solamente un 35 % de los fondos asignados (Darvas, 2020). Por esta razón los PERTE están llamados a desempeñar un papel clave de cara a atender el reto de absorción de los fondos europeos, y aprovechar la oportunidad que representa el MRR para financiar inversiones con elevado impacto positivo y transformador de la economía española.

El volumen de inversión pública que se destinará a la docena de PERTE declarados hasta la fecha asciende a 40.943 millones de euros¹. Este importe equivale a la cuarta parte de los fondos *Next Generation* que podrá captar España, incluyendo tanto los recursos del Plan de Recuperación como de su futura Adenda.

Los ámbitos estratégicos sobre los que se han diseñado los doce PERTE abarcan diversos sectores de actividad, susceptibles de reforzar la competitividad de la economía española. Así, se vinculan con industrias con importante peso en el PIB, como la de automoción (para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado) y la agroalimentaria. También con

otras, como la naval y la aeroespacial, relevantes en términos de autonomía industrial.

Adicionalmente, existen PERTE en áreas muy ligadas a la transición verde, como las energías renovables (PERTE ERHA), la economía circular y la descarbonización industrial. Igualmente, existen otros intrínsecamente relacionados con la transformación digital, como el destinado a favorecer los contenidos en español y las lenguas cooficiales dentro de la economía digital, el de digitalización del ciclo del agua, o el de desarrollo de la industria de la microelectrónica y los semiconductores. Asimismo, los PERTE comprenden ámbitos con elevado potencial para responder a retos de nuestra sociedad, en campos como la salud de vanguardia, o la economía social y de los cuidados.

Varias de las actividades económicas mencionadas, sobre las que se han planteado los PERTE, ejercen importantes efectos tractors sobre otros sectores. Así, por ejemplo, la fabricación de vehículos es considerada como de “fuerte arrastre” (reflejada en el cuadrante 4 del gráfico 1), al presentar destacados eslabonamientos hacia atrás, sobre otros sectores suministradores. Otras, como la industria agroalimentaria, son consideradas actividades “clave”, ya que conjugan importantes eslabonamientos tanto hacia delante como hacia atrás (cuadrante 2 del gráfico 1).

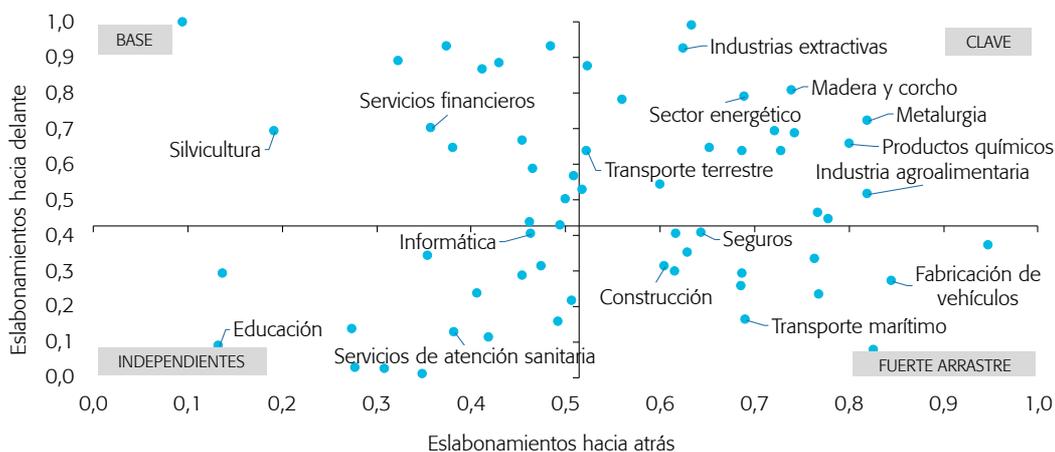
Lo anterior redonda en un mayor impacto de la inversión pública, ya que al efecto directo se suma el efecto indirecto (o arrastre) sobre otras actividades que suministran bienes y servicios a las primeras.

Con todo, el catálogo de PERTE presenta una notable heterogeneidad en cuanto a su dimensión, en términos de dotación presupuestaria (véase el cuadro 1), y la modalidad de canalización de los fondos (subvención, préstamo o licitación). Igualmente, bajo el paraguas de los PERTE pueden identificarse actuaciones tanto para proyectos individuales, como para otros integrados por varios proyectos que comparten un mismo objetivo (actuaciones integrales de la cadena de valor).

¹ Volumen de recursos recogido en el *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*, presentado por el Gobierno de España en febrero de 2023, y que incorpora la dotación adicional de los PERTE prevista en el proyecto de Adenda al Plan de Recuperación, publicado en diciembre de 2022.

Gráfico 1

Clasificación de las ramas de actividad según su efecto arrastre hacia atrás y hacia delante en la economía española



Fuente: INE y AFI.

Grado de ejecución de los PERTE y principales retos identificados

A pesar de la proyección de los PERTE como instrumento para captar fondos hacia ámbitos

estratégicos, su implementación no está exenta de dificultades. De hecho, a cierre de 2022 se habían comprometido (convocatorias resueltas) en torno a 5.600 millones de euros, lo que equivale a menos de la mitad de los fondos movilizados a través de este

Cuadro 1

PERTE aprobados y volumen de inversión pública asociada

PERTE declarados	Dotación (millones de euros)
Desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (VEC)	4.295
Salud de vanguardia	1.650
Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA)	10.475
Agroalimentario	1.450
Nueva economía de la lengua	1.100
Economía circular	792
Industria naval	310
Aeroespacial	923
Digitalización del ciclo del agua	2.790
Microelectrónica y semiconductores (PERTE Chip)	12.250
Economía social y de los cuidados	1.808
Descarbonización industrial	3.100
Total	40.943

Nota: clasificación de los PERTE según fecha de aprobación. Incluye la dotación adicional prevista en el proyecto de Adenda al Plan de Recuperación.

Fuente: Afi, a partir de Gobierno de España (2022, 2023a, 2023b).

instrumento. Y, aunque el grado de ejecución de los PERTE es heterogéneo (véase el cuadro 2), incluso aquellos con mayor nivel de ejecución (en términos de porcentaje de recursos comprometidos sobre la dotación total del PERTE) han exhibido dificultades.

A cierre de 2022 se habían comprometido (convocatorias resueltas) en torno a 5.600 millones de euros, lo que equivale a menos de la mitad de los fondos movilizados a través de los PERTE Y, aunque el grado de ejecución es heterogéneo, incluso aquellos más avanzados han exhibido dificultades.

Una muestra de esas dificultades en la implementación de los Proyectos estratégicos viene dada por la primera convocatoria de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado, dentro del PERTE VEC. Así, de los 2.975 millones de euros previstos en dicha convocatoria, más de 2.100 millones quedaron sin asignar.

Los principales retos que han aflorado desde la aprobación del primer PERTE, en julio de 2021, se pueden clasificar en tres grandes categorías: i) retos asociados a los requisitos específicos de las convocatorias de ayudas, ii) retos ligados al marco regulatorio, y iii), retos derivados de la situación económica y de los mercados.

En relación con los primeros, vinculados con los requisitos de las convocatorias, cabe destacar la dificultad para configurar agrupaciones de varias empresas y entidades, con una notable presencia de pymes, y que incorporen a otros agentes específicos (proveedores tecnológicos y de conocimiento). Dichas agrupaciones han de presentar proyectos “tractores”, integrados por otros proyectos primarios, que ejecuten los distintos miembros de la agrupación. A ello se suma la necesidad de que los proyectos cuenten con una implantación geográfica que se extienda a dos o más comunidades autónomas.

El cumplimiento de las mencionadas exigencias es ciertamente ambicioso, en un entorno y cultura

Cuadro 2

Grado de ejecución de los PERTE (14 de diciembre, 2022)

(Millones de euros)

PERTE declarados	Convocado o movilizado	Comprometido	Ejecutado (% comprometido sobre dotación total)
Desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (VEC)	2.018	1.304	30
Salud de vanguardia	912	652	40
Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA)	4.957	693	7
Agroalimentario	1.063	219	15
Nueva economía de la lengua	298	298	27
Economía circular	192	0	0
Industria naval	250	33	11
Aeroespacial	n.d.	n.d.	n.d.
Digitalización del ciclo del agua	425	125	4
Microelectrónica y semiconductores (PERTE Chip)	0	0	0
Economía social y de los cuidados	380	218	12
Descarbonización industrial	0	0	0

Fuente: Afi, a partir de Gobierno de España (2023b).

empresariales marcados por el individualismo, y en ámbitos sectoriales específicos en los que la oferta está muy concentrada y/o presenta un perfil que dificulta ese tipo de agrupaciones. Además, estas estructuras de colaboración empresarial (agrupaciones) requieren tiempo para conformarse adecuadamente y para planificar bien la distribución de tareas. Un tiempo del que no han sido provistas muchas de las convocatorias de ayudas *Next Generation*.

Los plazos de ejecución de los proyectos han de ajustarse al calendario del Reglamento del MRR. Ello conlleva que todas las actuaciones deban concluir como máximo a finales de 2026. Este horizonte temporal se antoja limitado, teniendo en cuenta, por un lado, el elevado volumen de fondos a movilizar y, por otro, la dimensión y complejidad de algunos proyectos.

En línea con lo anterior, han sido varias las convocatorias de PERTE en las que se ha tenido que ampliar el plazo de presentación de solicitudes (por ejemplo, en las primeras convocatorias ligadas a las cadenas de valor del vehículo eléctrico –ampliado el plazo hasta en tres ocasiones–, de la industria agroalimentaria y de la industria naval). A su vez, se ha observado cierta flexibilización de las condiciones exigidas a las agrupaciones. En casos como el del PERTE Agroalimentario, alternativamente a agrupaciones integradas por, al menos, una gran empresa y tres pymes, se ha permitido concurrir a cuatro pymes (siempre que dos de ellas fuesen medianas empresas). Además, para el cómputo de la presencia geográfica en un mínimo de dos comunidades autónomas, se incluían aquellas actuaciones que pudiesen ser subcontratadas. De forma similar, a efectos de verificar el requisito de que un 30 % de las ayudas afecten a pequeñas y medianas empresas, se introdujo una modificación en la primera convocatoria del PERTE VEC, para poder contabilizar también a las pymes subcontratadas para la ejecución parcial de los proyectos (impacto indirecto).

Otra limitación a la participación, sobre todo para las pymes, está relacionada con los elevados avales

exigidos, siendo identificado como uno de los obstáculos al éxito de la primera convocatoria de ayudas del PERTE VEC. No obstante, en convocatorias posteriores, como la del PERTE Agroalimentario, las cuantías de las garantías exigidas fueron menores y se limitó el carácter solidario exigido a los integrantes de las agrupaciones.

Respecto a los retos ligados al marco regulatorio, cabe hacer referencia a los plazos de ejecución de los proyectos, que han de ajustarse al calendario de hitos y objetivos recogidos en el Plan de Recuperación y, en general, al Reglamento del MRR. Ello conlleva que todas las actuaciones deban concluir como máximo a finales de 2026. Sin embargo, este horizonte temporal se antoja limitado, teniendo en cuenta, por un lado, el elevado volumen de fondos a movilizar y, por otro, la dimensión y complejidad de algunos proyectos susceptibles de acogerse a la financiación de los PERTE. Fuentes institucionales ya están planteando que se alarguen los plazos a 2027-2028, de cara a hacer más atractiva la participación de proyectos en futuras convocatorias de los PERTE. Sin embargo, el reto no es menor: cambiar este límite temporal exigiría modificar la decisión sobre recursos propios para autorizar a la Comisión Europea a emitir nueva deuda para financiar el MRR. Y su aprobación requiere unanimidad en el Consejo y ratificación por los Estados miembros.

Por otro lado, entre los requisitos de gestión de los fondos *Next Generation* se encuentra el cumplimiento del principio de no causar daño significativo al medio ambiente (*DNSH*, por sus siglas en inglés). Ello exige justificar que las actuaciones financiadas contribuyen de forma positiva a los objetivos de cambio climático. Dicha justificación afecta tanto a la Administración (gestora de los fondos) como a los beneficiarios (receptores de los fondos), y se basa en una autoevaluación que ha de ser validada por una tercera parte acreditada por la ENAC (o entidad análoga de otro Estado miembro de la UE). En este sentido, los requisitos técnicos, unidos a la falta de medios y recursos especializados, pueden generar cuellos de botella. Téngase en cuenta que el mero cumplimiento de la legislación vigente en materia medioambiental no es condición suficiente para el cumplimiento del principio de *DNSH* (Vicente, 2023).

De hecho, algunas empresas han tenido dificultades para presentar la certificación del cumplimiento de DNSH, emitida por una entidad acreditada, en algunas convocatorias en las que se ha exigido.

En otras convocatorias ha sido suficiente con aportar una declaración responsable para solicitar las ayudas, pero esto no soluciona el problema. Solo retrasa el momento de justificación y, de no poder justificarse, afectaría tanto a las empresas (necesidad de devolver el posible anticipo de fondos), como a otras entidades que cofinancien los proyectos, y a la propia ejecución de los fondos *Next Generation*.

Las empresas de menor dimensión disponen de recursos más limitados para la identificación de oportunidades derivadas de la implementación de los PERTE, así como para atender a los requisitos de carácter burocrático, técnico y otros, de cara a solicitar las ayudas y, posteriormente, dar seguimiento y justificar la ejecución de las actuaciones.

Por último, es posible identificar algunos retos derivados de la situación económica y de los mercados. En esta línea, es necesario que el mercado laboral, por el lado de la oferta, pueda ofrecer el talento necesario para el desarrollo de proyectos innovadores, en nuevos segmentos de actividad sobre los que se proyectan los PERTE, favoreciendo la incorporación de nuevas tecnologías digitales y la transición verde. Precisamente, la escasez de factor trabajo altamente cualificado podría reducir el alcance de los PERTE (Banco de España, 2022).

Una estructura de mercado y sectorial con presencia mayoritaria de empresas de reducido tamaño también introduce fricciones en la absorción de los fondos ligados a los PERTE. Las empresas de menor dimensión disponen de recursos más limitados para la identificación de oportunidades derivadas de la implementación de los PERTE, así como para atender a los requisitos de carácter burocrático, técnico y otros, de

para solicitar las ayudas y, posteriormente, dar seguimiento y justificar la ejecución de las actuaciones.

El impacto de la coyuntura económica también cabe incluirlo dentro de esta categoría de retos. El tensionamiento de las cadenas de suministro como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, posteriormente agravado por la guerra en Ucrania, de la que también se ha derivado un incremento de la inflación y el alza en los tipos de interés para contrarrestar esta última, son algunos de los aspectos que introducen incertidumbre y tensiones en los planes de inversión de las empresas. Ello puede condicionar el alcance y calendario de ejecución de determinados proyectos empresariales, susceptibles de beneficiarse de las ayudas de los PERTE y que han de contar con financiación complementaria.

Algunas lecciones aprendidas y orientaciones para favorecer el impacto de los PERTE

La identificación de los mencionados retos en la ejecución de los PERTE permite reflexionar sobre vías para facilitar la canalización de los fondos *Next Generation*. Tanto de los pendientes de implementar y ya recogidos en el Plan de Recuperación, como de los previstos en la Adenda al Plan². Esta última tendrá una clara orientación al refuerzo de los PERTE, a cuyo fin se prevé destinar 7.700 millones de euros de fondos no reembolsables y más de 18.600 millones reembolsables.

Con la finalidad de involucrar a un mayor número de pymes en la ejecución de los PERTE, es necesario simplificar los procesos y facilitar el cumplimiento de los requisitos para otorgar las ayudas. En este sentido, cabría hacer un uso más intensivo de las tecnologías digitales, para aligerar cierta carga burocrática, y buscar la complementariedad entre las acciones desarrolladas por diferentes agentes de las cadenas de valor sectoriales (públicos y privados). Dicha complementariedad ha de buscarse sin la necesidad de crear

² La Adenda al Plan de Recuperación todavía está pendiente de ser presentada por el Gobierno de España a la Comisión Europea, en el momento de elaborar el presente artículo.

estructuras demasiado complejas desde el punto de vista de la gobernanza y la gestión de las actuaciones.

Además, de cara a velar por la eficacia en el uso de estos fondos europeos, es necesario promover mecanismos que permitan a las empresas prepararse para participar en futuras convocatorias. En este sentido, las acciones de difusión de información sobre los fondos *Next Generation*, la presentación de casos de éxito y otra información práctica, involucrando a distintos agentes socioeconómicos que forman parte del ecosistema de las pymes, es fundamental.

Asimismo, dado que en la mayoría de los casos se trata de convocatorias de ayudas de concurrencia competitiva, en las que se seleccionarán los mejores proyectos (dentro de los que superen ciertos criterios de valoración), el contar con asesoramiento de expertos facilitará los procesos a muchas pymes. Un asesoramiento que puede resultar eficaz en la fase de solicitud de las ayudas, pero también durante la ejecución de los proyectos beneficiarios, cuando han de justificarse las actuaciones realizadas, incluyendo el cumplimiento del principio de DNSH.

Por otro lado, en lo relativo a los ámbitos elegibles y la intensidad de las ayudas, que puedan hacer más atractivas futuras convocatorias de los PERTE, hay que tener en cuenta la modificación, con próxima entrada en vigor, del Régimen de ayudas de Estado y del Marco Temporal de Crisis (Comisión Europea, 2023). Este último permitirá incluir nuevos costes compatibles con el primero e incrementar la intensidad máxima de las ayudas. Asimismo, la modificación del Régimen de ayudas de Estado está previsto que permita incrementar la intensidad de algunas ayudas (categorías de ayudas exentas de notificación) y que amplifique el otorgamiento de ayudas públicas en los ámbitos de protección del medio ambiente y energía, hidrógeno verde, descarbonización, eficiencia energética y apoyo a la movilidad verde. A su vez, se incrementarán los umbrales a partir de los cuales es necesario solicitar autorización por parte de los Estados miembros a la Comisión Europea para las ayudas al medio ambiente y proyectos de investigación.

Por último, además de las evaluaciones *ex ante*, realizadas con carácter previo a la publicación de las convocatorias de ayudas de los PERTE, es importante llevar a cabo un buen seguimiento y evaluación *ex post* de las actuaciones. Ello permitirá, entre otras cosas, adecuar la orientación de las ayudas públicas, validar la idoneidad del instrumento (PERTE) y tomar futuras decisiones de política económica que permitan maximizar el impacto de los recursos destinados a impulsar la modernización y competitividad de la economía española.

Referencias

- BANCO DE ESPAÑA (2022). Heterogeneidad en el impacto del programa de incentivos a la adquisición de vehículos eléctricos en España. *Artículos analíticos. Boletín económico 4/2022*.
- CEOE (2022). Informe de seguimiento de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).
- COMISIÓN EUROPEA (2023). Approval of the content of a draft for a Commission Regulation amending Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty and Regulation (EU) 2022/2473 declaring certain categories of aid to undertakings active in the production, processing and marketing of fishery and aquaculture products compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty. C(2023) 1712 final.
- DARVAS, Z. (2020). Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? *Bruegel Blog*, 24 sept.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2022, 2023a). Memorias descriptivas, presentaciones y otros documentos sobre los PERTE.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2023b). III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación. Febrero 2023.
- VICENTE, F. (2023). *El cumplimiento del principio de no causar perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH) como condicionante para la recepción de los fondos Next Generation*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

