

El impacto de los fondos Next Generation en la economía española

Miguel Ángel González Simón, Funcas

Borja Rodríguez Martínez y Gonzalo López Molina, Afi

(coordinadores)

El impacto de los fondos Next Generation en la economía española

Miguel Ángel González Simón, Funcas

Borja Rodríguez Martínez y Gonzalo López Molina, Afi

(coordinadores)

Funcas

PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS
ANTONIO JESÚS ROMERO MORA
FERNANDO CONLLEDO LANTERO
ANTÓN JOSEBA ARRIOLA BONETA
MANUEL AZUAGA MORENO
JOSÉ MANUEL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ
CARLOS EGEA KRAUEL
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ
AMADO FRANCO LAHOZ
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ

DIRECTOR GENERAL

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

Impreso en España
Edita: Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid
© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN impreso: 979-13-87770-26-6
ISBN digital: 979-13-87770-27-3
Depósito legal: M-14305-2026
Maquetación: Funcas

RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	15

PARTE I

EL IMPACTO DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: UN ANÁLISIS MACROECONÓMICO

Capítulo 1. El impacto de los fondos Next Generation en la economía española: un análisis macroeconómico	19
1.1. Introducción.....	19
1.2. Los fondos NGEU: diseño y ejecución.....	19
1.3. Efectividad macroeconómica	25
1.4. Horizonte 2026	35
1.5. Conclusiones	37
Referencias	39

PARTE II

EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN ESPAÑA: DISEÑO Y EJECUCIÓN

Introducción	43
Capítulo 2. La respuesta europea al COVID-19.....	47
2.1. Del <i>shock</i> sanitario al <i>shock</i> económico.....	47
2.2. Una respuesta europea común e innovadora.....	48
2.3. Los instrumentos de la recuperación: el SURE y el MRR.....	49
2.4. La Comisión Europea como actor relevante en los mercados de capitales europeos.....	56
Capítulo 3. El PRTR de España: diseño, gobernanza e instrumentos.....	61
3.1. El diseño, contenido y gobernanza del PRTR	61
3.2. Los PERTE como elemento de coordinación de la política industrial.....	73
3.3. Los préstamos y el papel de los instrumentos financieros	79
Capítulo 4. Cumplimiento y movilización de fondos en el PRTR.....	87
4.1. El cumplimiento de los hitos y objetivos del PRTR.....	87
4.2. Los desembolsos del MRR	90
4.3. La movilización y ejecución de los fondos del PRTR	94
4.4. Análisis de las diferentes actuaciones y ejecución de los fondos	102

Capítulo 5. La ejecución del PRTR por palancas y componentes	115
5.1. Dinámicas de inversión en las políticas palanca con mayor peso	117
5.2. Políticas palancas, componentes y convocatorias más representativas	120
5.3. La ejecución de los PERTE	141
Capítulo 6. Conclusiones	161
Referencias	165
ANEXO I – METODOLOGÍA.....	167
ANEXO II – DATOS DE EJECUCIÓN	173

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y MAPAS

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Fases del despliegue de los fondos europeos NGEU	22
Gráfico 1.2. Intensidad del estímulo MRR relativo a la capacidad productiva prepandemia, proporción de fondos MRR sobre VAB sectorial	24
Gráfico 1.3. Proporción de crecimiento anual explicada por NGEU, rango de estimaciones	28
Gráfico 1.4. Intensidad sectorial del MRR y tasa de variación de inversión real 2019-2024	29
Gráfico 1.5. Inversión real (2019=100) y ejecución del MRR (% PIB 2024)	31
Gráfico 1.6. Indicadores de transformación productiva	32
Gráfico 1.7. Distribución de las empresas y de los fondos PRTR por tamaño empresarial.....	34
Gráfico 2.1. Dotación presupuestaria por Estado miembro	52
Gráfico 2.2. Tamaño inicial del plan y número de hitos y objetivos iniciales.....	53
Gráfico 2.3. Distribución del saldo vivo de los bonos UE.....	57
Gráfico 2.4. Diferencial de la deuda común respecto al bono alemán	59
Gráfico 3.1. Porcentaje acumulado de hitos y objetivos hasta agosto de 2026 en el PRTR, por tipo de medida	66
Gráfico 3.2. Cronograma del PRTR.....	70
Gráfico 3.3. Órganos de gobernanza del PRTR y funciones	73
Gráfico 4.1. Hitos y objetivos cumplidos y restantes, por componente del PRTR	88
Gráfico 4.2. Porcentaje de hitos y objetivos cumplidos, por Estado miembro y tipo de medida.....	89
Gráfico 4.3. Pagos recibidos por España hasta el verano de 2025	91
Gráfico 4.4. Asignación y pagos recibidos hasta septiembre de 2025	92
Gráfico 4.5. Visión global de la ejecución de los fondos NGEU	95
Gráfico 4.6. Evolución de los fondos licitados y adjudicados mediante ayudas y licitaciones	98
Gráfico 5.1. Nivel de ejecución por política palanca	116
Gráfico 5.2. Dotación y cuantías concedidas por componente del PRTR.....	117

CUADROS

Cuadro 2.1. Principales innovaciones institucionales del MRR.....	54
Cuadro 3.1. Políticas palanca, componentes y coste asociado	64
Cuadro 3.2. Top 10 inversiones y reformas en el PRTR.....	65
Cuadro 3.3. PERTE creados y asignación presupuestaria inicial	75
Cuadro 3.4. Los instrumentos financieros del PRTR	81

Cuadro 4.1. Ejecución del PRTR por tipo de instrumento.....	97
Cuadro 4.2. Ejecución en función del nivel administrativo.....	99
Cuadro 4.3. Agrupación por CNAEs principales de las entidades beneficiarias de los fondos NGEU resueltos	105
Cuadro 4.4. Tres principales CNAEs receptores de fondos NGEU resueltos	107
Cuadro 4.5. Distribución por tipo de entidad beneficiaria de los fondos NGEU resueltos	110
Cuadro 4.6. Agrupación de las empresas beneficiarias por tamaño.....	110
Cuadro 4.7. Los diez principales beneficiarios de ayudas.....	111
Cuadro 4.8. Las diez ayudas con más fondos concedidos.....	112
Cuadro 5.1. Inversiones más importantes de la palanca I	120
Cuadro 5.2. Inversiones más importantes de la palanca II	123
Cuadro 5.3. Inversiones más importantes de la palanca III	125
Cuadro 5.4. Inversiones más importantes de la palanca V	130
Cuadro 5.5. Inversiones más importantes de la palanca VI	134
Cuadro 5.6. Inversiones más importantes de la palanca VII	136
Cuadro 5.7. Inversiones más importantes de la palanca VIII	138

MAPAS

Mapa 4.1. Distribución geográfica de las ayudas concedidas.....	102
Mapa 4.2. Distribución geográfica de las licitaciones adjudicadas.....	103

RESUMEN EJECUTIVO

El programa Next Generation EU (NGEU) ha sido la respuesta de la Unión Europea a las consecuencias económicas provocadas por la pandemia. A diferencia de crisis anteriores, en esta ocasión el origen de la perturbación fue externo a las políticas nacionales. La naturaleza exógena del *shock* contribuyó a desbloquear, por primera vez, la emisión de deuda conjunta a gran escala para la distribución de recursos entre los Estados miembros.

España ha sido uno de los principales receptores del NGEU, cuyos recursos recibidos se han administrado a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), instrumento que combina reformas e inversiones previamente aprobadas con Bruselas en función de un calendario que concluye el próximo mes de agosto.

La presente monografía analiza el impacto del programa en la economía española, a partir de dos visiones complementarias. La primera examina el cumplimiento de los principales objetivos del programa desde una perspectiva macroeconómica, y la segunda ofrece una descripción detallada del diseño y la ejecución del plan. El balance se realiza con informaciones disponibles hasta principios de este año, es decir, a pocos meses de la finalización del programa, con el objetivo de extraer lecciones para futuras políticas de inversión.

A finales de 2025, España había recibido 71.366 millones de euros, de los cuales el 80 % se había comprometido y el 55 % gastado a cargo de los fondos

Para evaluar el impacto del programa NGEU, es preciso distinguir las diferentes etapas que componen el proceso de traslado de los fondos europeos a la economía real.

El primer eslabón es la asignación de recursos por parte de Bruselas, que en el caso de España se eleva a 160.000 millones de euros, totalizando las transferencias y los préstamos disponibles desde el inicio del programa en 2021. Sin embargo, el Gobierno solo ha solicitado la cuarta parte de los préstamos disponibles, de modo que, tras ese ajuste, la asignación efectiva asciende a 103.000 millones, lo que equivale al 6,1 % del PIB de 2025.

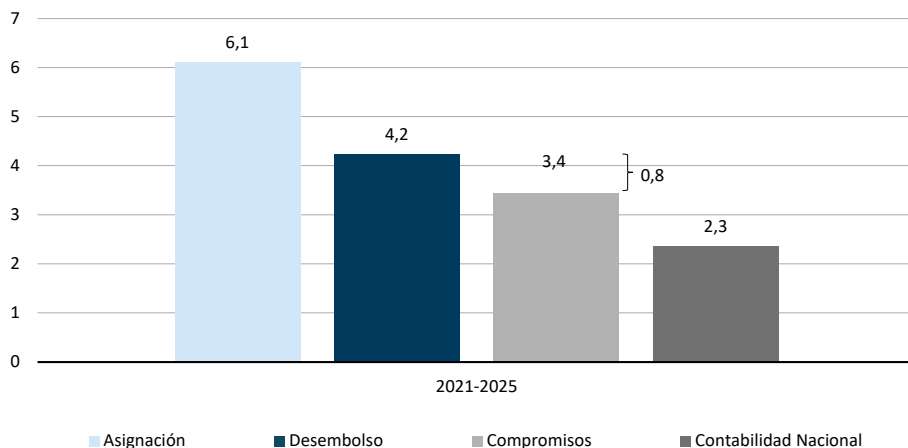
En segundo lugar, de esa cantidad, los desembolsos recibidos se elevan a 71.366 millones, de los cuales las administraciones han comprometido 57.395 millones desde 2021, según el Observatorio PRTR de la AIREF, lo que equivale al 3,4 % del PIB de 2025. La diferencia entre los desembolsos y los compromisos asciende, por tanto, a 14.349 millones: esta brecha aproxima los recursos ya disponibles, pero que están aún pendientes de ser comprometidos por

las administraciones. Representa el volumen de fondos que el programa deberá absorber hasta agosto de 2026.

Finalmente, según la Contabilidad Nacional, el gasto efectivamente realizado por las empresas y los hogares a cargo de los fondos roza los 39.000 millones.

GRÁFICO 1.

VOLUMEN DE FONDOS EUROPEOS ASIGNADOS, DISPONIBLES Y GASTADOS
Porcentaje sobre el PIB de 2025



Fuentes: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, Observatorio PRTR (AIRef) y Eurostat.

Según el estudio, los fondos explican entre el 10 % y el 14 % del crecimiento medio anual del PIB en el periodo 2021-2025...

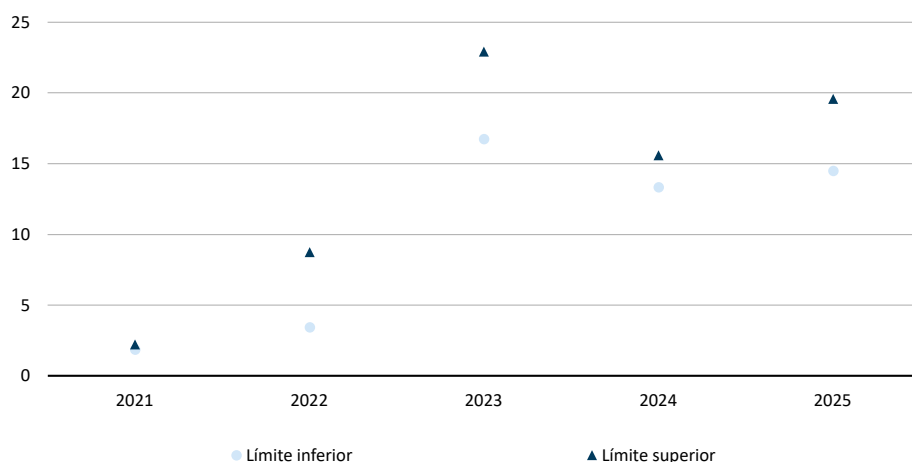
Partiendo de esa cadena de ejecución, el capítulo 1 estima que los fondos habrían aportado entre el 10 % y el 14 % del crecimiento anual del PIB real entre 2021 y 2025. Este resultado refleja el impacto neto en el PIB del gasto (mayormente inversión) acometido a cuenta de los fondos europeos.

Así, si bien los fondos comprometidos ascienden al 3,4 % del PIB, su impacto en el crecimiento económico es notablemente menor (entre 1,4 y 2,1 puntos). Esta diferencia entre el volumen del gasto y su traslado a la economía, que se produce en todos los países, se explica por el efecto sustitución entre financiación pública y privada: algunas inversiones financiadas por el programa se hubieran producido incluso sin la ayuda, es decir, con recursos de las propias empresas.

El rango de estimaciones refleja las diferencias en la métrica empleada. El umbral inferior del rango usa el gasto de Contabilidad Nacional, es decir, los

fondos que han llegado efectivamente a empresas y hogares, mientras que el umbral superior se basa en los compromisos ya formalizados por las administraciones con los agentes económicos, cuya materialización se extenderá a los ejercicios posteriores.

GRÁFICO 2.
CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS AL CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB,
RANGO DE ESTIMACIONES
 En porcentaje



Fuentes: Elaboración propia con base en Eurostat, EBAE (Banco de España) y Observatorio PRTR (AIRef).

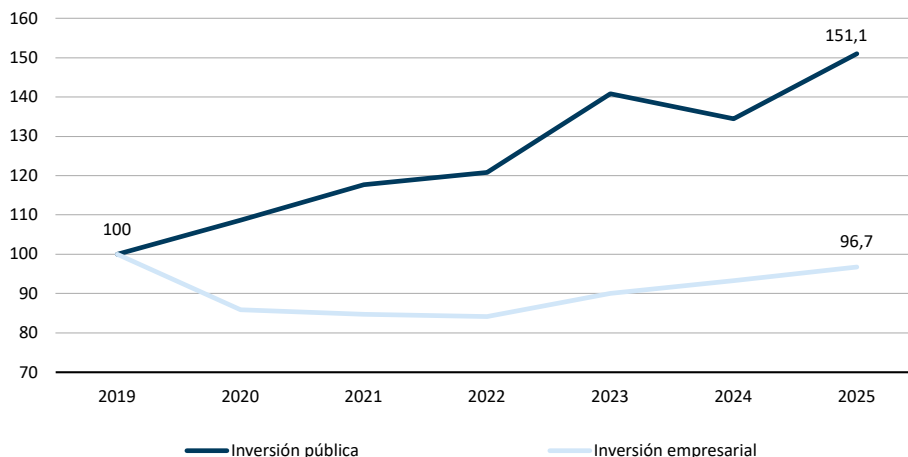
...pero el efecto transformador todavía no se ha materializado plenamente

La monografía analiza, además, el comportamiento de la inversión en maquinaria y bienes de equipo respecto a sus determinantes históricos. El ejercicio sugiere que los fondos han contribuido a sostener la inversión pública, mientras que el impulso a la inversión empresarial ha sido inferior a lo anticipado cuando se diseñó el programa.

Este resultado se refleja también a nivel agregado: a finales de 2025, la inversión empresarial se situaba aún 3,3 puntos por debajo de su nivel prepandemia en términos reales, si bien un repunte acusado es perceptible en el periodo más reciente (gráfico 3).

De manera similar, la productividad refleja un dinamismo todavía limitado. La economía española ha sido la única de las cuatro grandes economías europeas donde la productividad real por hora se habría acelerado respecto a su tenden-

GRÁFICO 3.
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA
2019=100



Nota: La inversión pública y la empresarial se muestran en términos deflactados (a partir del deflactor de la formación bruta de capital fijo).

Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

cia previa, con un crecimiento adicional de 0,4 puntos, frente a las caídas de Alemania, Francia e Italia. Este avance es, sin embargo, modesto en términos absolutos y contrasta con la magnitud del estímulo recibido.

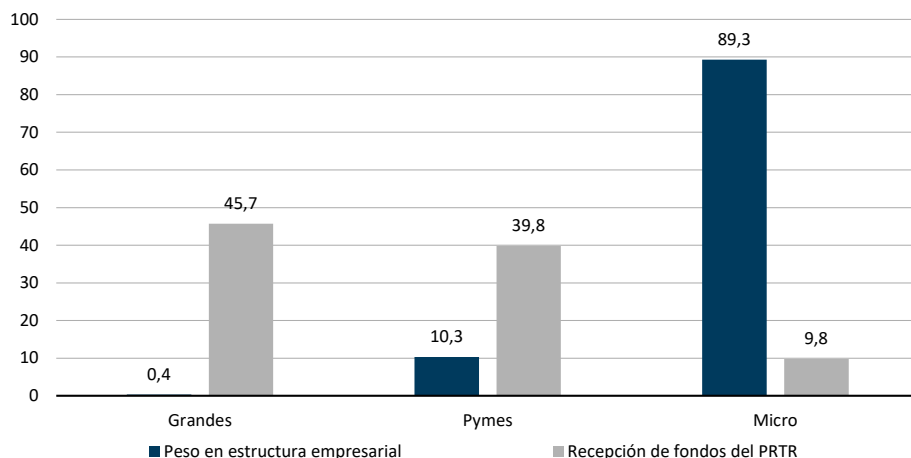
Algunos factores han condicionado el efecto transformador de los fondos

La escala del Plan ha puesto a prueba, en un plazo corto de tiempo, las capacidades de gestión y la coordinación entre las diferentes administraciones, a tenor del capítulo 2. Prueba de ello, es que la tasa de resolución de los fondos movilizados se sitúa en torno al 60 %, lo que apunta a un desfase entre la convocatoria de ayudas y su traducción en gasto efectivo.

La gobernanza multinivel ha añadido complejidad. La Administración General del Estado gestiona cerca del 60 % de los fondos movilizados, las comunidades autónomas el 25 % y las entidades locales el 15 % restante. Además, los ritmos de ejecución varían de forma considerable entre territorios, reflejando diferencias en capacidades técnicas, en el diseño de convocatorias y en la experiencia previa de gestión de fondos europeos.

La estructura empresarial española ha podido también limitar la respuesta inversora (gráfico 4). Las empresas de más de 250 empleados absorben alrededor

GRÁFICO 4.
DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LOS FONDOS PRTR POR TAMAÑO EMPRESARIAL



Fuentes: Observatorio PRTR (AIRef) y DIRCE (INE).

del 45,7 % de los compromisos de gasto del PRTR, pese a representar el 0,4 % del tejido empresarial. Las microempresas, que son el 89,3 %, reciben en torno al 10 %. Esta concentración es coherente con la naturaleza de los proyectos tractores, que requieren una escala de inversión y capacidad de gestión, pero condiciona el efecto agregado del programa.

Finalmente, los resultados evidencian una fuerte heterogeneidad entre sectores. La distribución sectorial de los fondos comprometidos se concentra en manufacturas, información y comunicaciones y construcción, que reúnen más del 60 % del total. La intensidad del estímulo, sin embargo, no se traduce proporcionalmente en respuesta inversora, lo que sugiere que los fondos no están necesariamente apoyando los sectores más pujantes, donde reside la ventaja comparativa de la economía española. El desfase entre la asignación sectorial de los fondos y la composición sectorial del ciclo expansivo apunta a la necesidad de concebir instrumentos más horizontales.

El impacto económico se extenderá más allá del cierre del programa

El calendario del programa concluye el tercer trimestre de 2026, pero el impacto se extenderá más allá de esa fecha. La Adenda de Simplificación aprobada en diciembre de 2025 prevé canalizar recursos a través de vehículos financieros cuya vida operativa se extiende hasta 2036, de ahí la importancia de perfeccionar los instrumentos de política de inversión.

El modelo de pago por hitos y objetivos ha demostrado su utilidad como mecanismo de disciplina, pero el cumplimiento formal de un hito no garantiza que los fondos asociados hayan alcanzado la economía real ni que hayan movilizado inversión privada complementaria. Reforzar la verificación documental con indicadores de ejecución efectiva (movilización de financiación privada o licitaciones desiertas) permitiría identificar restricciones de forma temprana.

Sobre el diseño de instrumentos, el funcionamiento de los programas de inversión pública depende no solo de la asignación sectorial, sino también de la capacidad de transmisión hacia el tejido productivo. El análisis sugiere que la limitación principal de la inversión empresarial española no sería el coste de financiación, sino el perfil de riesgo asumible por las empresas de menor tamaño y la incertidumbre sobre la rentabilidad de los proyectos. Las herramientas que actúan sobre esos factores, como las líneas de aval o los esquemas de primera pérdida, podrían facilitar la movilización de inversión de empresas que *a priori* carecen de escala suficiente.

La capacidad administrativa también tiene un papel fundamental en la efectividad del estímulo. La heterogeneidad territorial en los ritmos de ejecución, tal y como se documenta en el capítulo 2, sugiere la conveniencia de reforzar las capacidades técnicas y de coordinación entre los niveles regional y local.

En conjunto, el programa NGEU ha contribuido a sostener la recuperación, con avances en la transición verde y digital. Su potencial transformador, sin embargo, no se ha materializado plenamente, condicionado por la brecha entre los recursos disponibles y el gasto ejecutado, la complejidad del sistema de gestión y una composición sectorial del apoyo público que no refleja necesariamente la naturaleza del ciclo expansivo español. Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de reformar tanto el marco institucional de la política de inversión como el diseño de los instrumentos, con el objetivo de reforzar su capacidad transformadora.

INTRODUCCIÓN

El programa Next Generation EU se aproxima a su cierre administrativo en el tercer trimestre de 2026. La Adenda de Simplificación, aprobada en diciembre de 2025, ha reconfigurado su perímetro y prolongado la vida operativa de algunos vehículos financieros más allá de la fecha de cierre. En esta fase final, el balance del programa puede apoyarse en datos de ejecución y no en proyecciones. Esa es la oportunidad que aprovecha esta monografía.

Su diseño original incluyó elementos novedosos que han condicionado la política económica europea en los últimos años: la emisión de deuda mancomunada, el modelo de pago por cumplimiento y la integración de retos estructurales y prioridades de transición verde y digital en los planes nacionales. La cuestión relevante es en qué medida el programa ha sido efectivo en su transmisión a la economía real.

España es un caso de interés para ese análisis. La magnitud de la asignación tras las adendas (6,1 % del PIB de 2025) y las modificaciones sucesivas del plan respecto al planteamiento inicial permiten examinar los cambios en términos de recursos finalmente disponibles y ejecución efectiva.

El estudio se aborda desde dos perspectivas complementarias que reflejan la combinación de enfoques de Funcas y Afi. Esta estructura permite conectar el impacto macroeconómico con la arquitectura institucional del Plan español para ilustrar no solo cuánto han contribuido los fondos a la consecución de los objetivos, sino por qué su transmisión ha sido heterogénea entre administraciones, sectores y tipos de empresa.

Conviene, por tanto, leer la monografía como una sucesión de fases desde los fondos asignados hasta su materialización. El primer capítulo examina cómo el programa ha contribuido al crecimiento económico y si la transformación productiva se ha materializado. El segundo describe los detalles del Plan español y muestra qué administraciones e instrumentos han movilizado los fondos, y cómo se ha distribuido la absorción.

El balance se proyecta, por último, sobre la discusión de los próximos instrumentos comunitarios. El cumplimiento de hitos ha aportado disciplina, pero no garantiza por sí solo la efectividad macroeconómica. Las particularidades del tejido productivo condicionan la capacidad transformadora de estos programas. Y el apoyo es más eficaz para movilizar inversión privada adicional cuando actúa sobre el perfil de riesgo de los proyectos, y no solo sobre su coste. Del estudio se desprende que los futuros instrumentos europeos deberían evaluarse por su capacidad de transmisión a la economía real y no solo por su dotación o cumplimiento formal.

PARTE I

**EL IMPACTO DE LOS FONDOS NEXT GENERATION
EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: UN ANÁLISIS
MACROECONÓMICO**

Miguel Ángel González Simón
(Funcas)

CAPÍTULO 1

El impacto de los fondos Next Generation en la economía española: un análisis macroeconómico

1.1. INTRODUCCIÓN

Estos últimos años, el programa Next Generation EU (NGEU) ha sido uno de los principales pilares de la política económica de la Unión Europea (UE). Originalmente concebido como respuesta a la pandemia, el dispositivo ha ido expandiéndose y adaptándose ante la sucesión de *shocks* que han golpeado el Viejo Continente. Su diseño destaca por el volumen de recursos asignados, además financiados de forma mancomunada.

El plan ha perseguido dos objetivos: por una parte, acelerar la recuperación impulsando la demanda agregada mediante un incremento de la inversión y, por otra parte, facilitar el cambio estructural y elevar la productividad de las economías europeas. Estos propósitos se plasman en un conjunto de proyectos de inversión deliberadamente orientados hacia las transiciones verde y digital, y de reformas susceptibles de potenciar el efecto transformador a medio y largo plazo.

España, por ser uno de los mayores receptores de fondos, es un caso de estudio relevante para evaluar la efectividad macroeconómica del programa. Por ello, el propósito de este capítulo es examinar, desde una perspectiva macroeconómica, en qué medida se han cumplido los dos objetivos planteados inicialmente. El análisis se centra en el componente de inversiones y compara, cuando los datos lo permiten, la experiencia española con la de otras economías europeas. Otro capítulo presenta un análisis pormenorizado del programa por ámbitos de actuación, complementando el enfoque macroeconómico de este capítulo.

1.2. LOS FONDOS NGEU: DISEÑO Y EJECUCIÓN

1.2.1. Diseño

El programa NGEU canaliza la asignación de fondos a los países a través de diversos instrumentos. El más importante es el Mecanismo de Recuperación y

Resiliencia (en adelante, MRR), que concentra el 90 % de los recursos totales. Otros instrumentos complementan al MRR, como el REACT-EU, para la provisión urgente de recursos frente al impacto de la pandemia, o el REPowerEU, incorporado en 2023 para limitar el impacto económico de la invasión rusa de Ucrania.

El MRR para el conjunto de la UE tiene asignados 577.000 millones de euros, un 3,2 % del PIB europeo de 2024. Dado su peso en el programa y la disponibilidad de información comparable entre Estados miembros, el análisis de este capítulo se centra en este instrumento.

Los países disponen de los fondos mediante transferencias no reembolsables o préstamos, vinculados al coste de financiación de la deuda común. La asignación de transferencias a los países favorece a los países en una peor posición relativa para iniciar la recuperación de la pandemia, como España. La solicitud de préstamos es una decisión discrecional de cada Estado miembro.

El resultado de la asignación es una distribución de los fondos heterogénea. Alemania o Francia pueden disponer de menos del 2 % de su PIB de 2024 para el período 2021-2026, sin haber solicitado préstamos. Por el contrario, Grecia o Italia tienen asignados un 13,6 % y un 8,5 % de su PIB, con un peso relevante de los préstamos (un 55,1 % y un 64,9 %, respectivamente).

España, por su parte, se sitúa entre los países de la UE con mayor asignación. La composición de su plan inicial es, además, relativamente equilibrada entre transferencias (49 %) y préstamos (51 %). El diseño original de 2021 contemplaba transferencias por aproximadamente 70.000 millones de euros. En octubre de 2023 se añadió una adenda para incorporar el capítulo REPowerEU y solicitar préstamos por una cuantía de 83.000 millones de euros. Además, como consecuencia de la revisión del crecimiento del PIB en 2021, los fondos adicionales de la adenda de 2023 y una reasignación del Fondo de ajuste del Brexit, el volumen disponible de transferencias alcanza casi 80.000 millones de euros. Es decir, del total disponible (unos 163.000 millones de euros), más de la mitad corresponde a la solicitud de 2023.

En diciembre de 2025, el Gobierno aprobó una Adenda de Simplificación al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹ como respuesta a la Comunicación de la Comisión de junio de ese mismo año. Su objetivo era acelerar la ejecución, priorizando el uso de las transferencias y una parte de los préstamos solicitados. Esta modificación situaba la asignación efectiva en el 6,1% del PIB de 2025. Más adelante, se estudian las implicaciones económicas de esta modificación.

En la siguiente sección, estudiamos el marco del programa NGEU español previo a la aprobación de la adenda de simplificación. Este enfoque permite

¹ Para más detalle, véase: [https://www.boe.es/eli/es/res/2025/12/09/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2025/12/09/(2))

comparar el planteamiento de planes entre los Estados miembros cuyas estrategias no han sido objeto de modificaciones equivalentes.

1.2.2. Ejecución

El impacto macroeconómico de los NGEU no depende de su asignación inicial por parte de la Comisión, sino de su materialización en gasto efectivo. Este proceso sigue una secuencia preestablecida:

- En primer lugar, y como ya se ha comentado, cada Estado miembro recibe una *asignación* de fondos.
- Posteriormente, la Comisión procede gradualmente al *desembolso* de los recursos asignados al Estado miembro, tras verificar el cumplimiento de los hitos y objetivos establecidos. Estos fondos no son reembolsables, de modo que los fondos ya recibidos por España no deberían ser objeto de devolución, en principio².
- Con base en estos desembolsos, las administraciones canalizan el gasto frente a agentes económicos mediante diferentes instrumentos como convocatorias y licitaciones que dan lugar a contratos o subvenciones, generando *compromisos* de gasto frente a empresas y hogares. En el caso de España, los fondos se comprometen según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), cuya gestión cuenta con una estructura multinivel³.
- Por último, los compromisos de gasto se “ejecutan” a medida que los contratos y las subvenciones previstas se van materializando. El *gasto de Contabilidad Nacional* representa el volumen de recursos que se transfiere de manera efectiva a las empresas y a los hogares. Se registra siguiendo el criterio de devengo, es decir, cuando se produce el hecho económico que da origen a la obligación.

El análisis combina tres fuentes de información para seguir esta cadena. Por una parte, los datos de la Comisión Europea miden la asignación y los desembolsos efectuados a España tras la aprobación de cada solicitud. Por otra, el Observatorio PRTR de la AIREF recoge los contratos formalizados y las subvenciones concedidas, aproximando los compromisos de gasto. Y, por último, Eurostat publica el gasto público ejecutado, es decir, efectivamente trasladado a las empresas y los hogares con financiación del MRR, siguiendo la metodología de la Contabilidad Nacional.

² La Comisión tiene la capacidad para suspender el desembolso de un tramo por incumplimiento de algún hito, con un plazo posterior de seis meses para adoptar medidas correctoras, como ocurrió en julio de 2025 en España con el hito relativo a la reducción de la temporalidad en el empleo público.

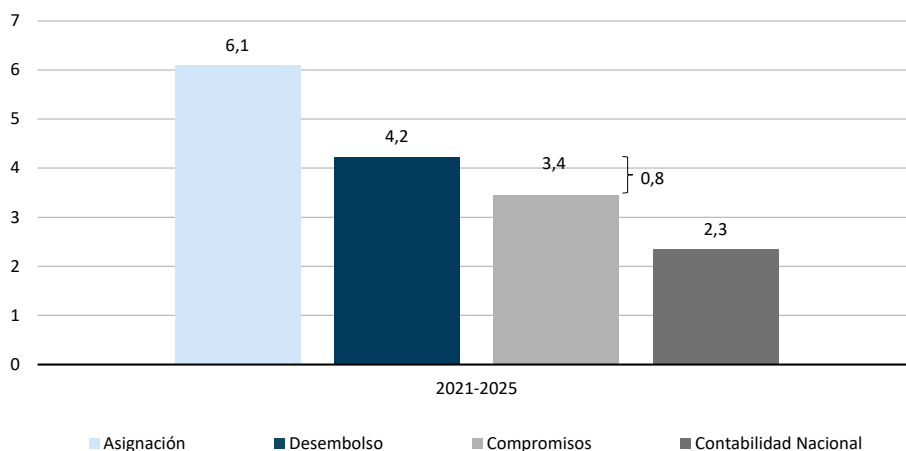
³ La coordinación central es responsabilidad de la Secretaría General de Fondos Europeos, dependiente del Ministerio de Hacienda. Los ministerios sectoriales gestionan las inversiones de sus ámbitos, mientras que las comunidades autónomas y corporaciones locales ejecutan los proyectos que se han descentralizado.

A partir de estas fuentes de información, se estima el volumen de recursos disponible en cada fase (gráfico 1.1). La asignación⁴ asciende al 6,1 % del PIB de 2025, mientras que los desembolsos de la Comisión hasta finales de 2025 se sitúan en el 4,2 % del PIB, los compromisos de gasto, el 3,4 % y el gasto de Contabilidad Nacional, el 2,3 % (incorporando una estimación del gasto ejecutado hasta el año pasado⁵).

GRÁFICO 1.1.

FASES DEL DESPLIEGUE DE LOS FONDOS EUROPEOS NGEU

Porcentaje PIB 2025



Nota: La *asignación* corresponde a los fondos asignados a España por Bruselas, mientras que el *desembolso* muestra la transferencia de fondos de la Comisión a España tras la revisión del cumplimiento de los requisitos. Los *compromisos* representan el volumen de contratos formalizados y subvenciones concedidas según el observatorio PRTR. Finalmente, la *ejecución* corresponde al gasto público, es decir, el volumen de recursos efectivamente transferidos a las empresas y los hogares a cuenta de los fondos europeos.

Fuentes: Funcas a partir de Comisión Europea, Observatorio PRTR (AIReF), Eurostat.

La brecha relevante para evaluar el despliegue efectivo del programa es la que separa los desembolsos de los compromisos, que se sitúa en 0,8 puntos del PIB de 2025 (unos 14.000 millones de euros). Los compromisos vinculan jurídicamente al sector público con los beneficiarios, y es el momento a partir del cual comienzan a movilizar recursos para la ejecución de los proyectos. Se trata, por tanto, de una aproximación del impulso económico asociado al programa.

⁴ La cifra de asignación incorpora las modificaciones de la Adenda de Simplificación de diciembre de 2025.

⁵ Esta cifra se basa en los nuevos compromisos de gasto en 2025 (0,6 % del PIB de 2025). La ejecución efectiva de 2025 se aproxima aplicando la ratio de conversión entre compromisos y gasto en Contabilidad Nacional hasta 2024 (71 %).

La brecha adicional entre los compromisos y el gasto en Contabilidad Nacional responde en gran medida al diseño del procedimiento y no a un retraso en la absorción. El devengo se registra cuando los proyectos se justifican, lo que en inversiones con horizontes de varios años puede producirse varios ejercicios después del compromiso inicial. Como consecuencia, el registro en Contabilidad Nacional es un indicador rezagado del impulso económico del programa NGEU.

Esta consideración es especialmente relevante en el tramo final del programa. El calendario administrativo concluye el tercer trimestre de 2026, pero el impacto económico se extenderá más allá de esa fecha. El motivo está relacionado con la Adenda de Simplificación, que permite canalizar recursos a través de instrumentos financieros como SEPIDES o el Fondo España Crece. El cumplimiento del hito requiere únicamente la identificación de proyectos y beneficiarios antes del cierre administrativo, de modo que su impacto sobre la actividad podrá producirse en ejercicios posteriores porque la materialización del gasto no se realiza antes de esa fecha.

La composición del gasto ejecutado revela, además, que los fondos del MRR se han destinado principalmente a gasto en capital. El consumo público apenas ha recurrido al MRR (en torno al 1 %), mientras que la inversión pública directa (23,3 %) y, especialmente, las transferencias de capital (72,2 %) concentran los recursos europeos. Es decir, el MRR se transmite en gran medida a través de recursos que apoyan proyectos de inversión de los hogares y las empresas.

El patrón de cumplimiento de hitos y objetivos refuerza este diagnóstico. España ha completado el 54 % de los hitos y objetivos acordados, en línea con la media de la UE. Pero la composición es diferente: se ha cumplido el 87 % de las reformas previstas, frente al 35 % de las inversiones.

El diseño, por tanto, presenta una tensión entre verificabilidad y efectividad. El cumplimiento de hitos normativos ha avanzado más rápido que la capacidad de materializar proyectos de inversión.

En definitiva, la efectividad del MRR en España se habría visto afectada por la lentitud de la transmisión de la asignación de los fondos hacia sus destinatarios finales, es decir, las empresas y los hogares. También conviene analizar el impacto económico del gasto que ha llegado efectivamente a estos destinatarios, cuestión que se examina a continuación.

1.2.3. Distribución sectorial

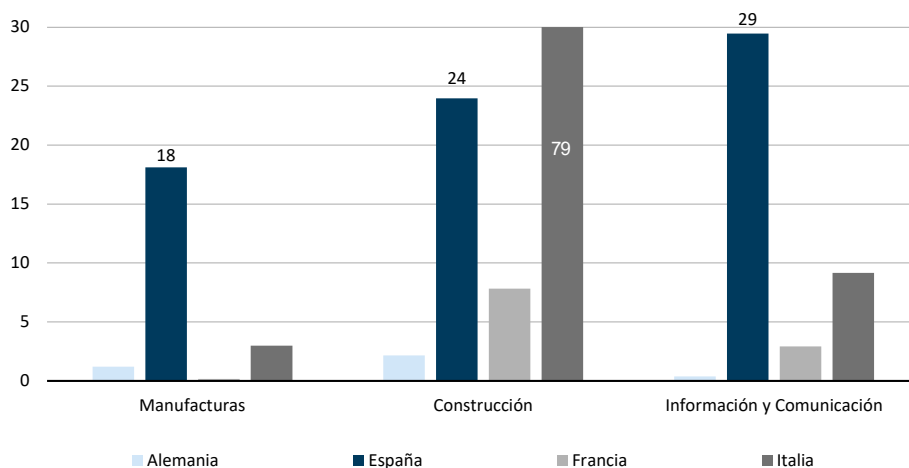
El análisis de la distribución sectorial permite evaluar si el diseño del plan se ajusta a las prioridades de transformación. En efecto, la composición sectorial del plan puede condicionar su capacidad transformadora, ya que los diferentes sectores presentan distintos efectos arrastre sobre la actividad económica. Para

ello, empleamos la base de datos sectorial del MRR (Comisión Europea, julio de 2025), que clasifica los recursos según el sector donde se genera la demanda, no según quién los percibe⁶. La información, por otra parte, solo refleja el impacto directo, sin considerar los efectos indirectos a través de la cadena productiva (su estudio requeriría, por ejemplo, un enfoque *input-output*).

Esta categorización facilita el análisis de los efectos de los fondos del MRR en las economías europeas porque identifica con mayor precisión qué ámbitos de actividad resultan finalmente beneficiados. Pero la magnitud absoluta, por sí sola, no es informativa. Un sector que recibe una dotación muy superior a su tamaño puede ver limitada su capacidad de absorción. Por ello, analizamos la intensidad del estímulo como proporción del VAB sectorial prepandemia, una métrica que aproxima de forma más realista la magnitud del *shock* sectorial a nivel macroeconómico.

El estímulo sectorial por países revela que España aplica una intensidad superior a la de las otras grandes economías europeas (gráfico 1.2). En el sector de información y comunicación, estrechamente relacionado con el ámbito

GRÁFICO 1.2.
INTENSIDAD DEL ESTÍMULO MRR RELATIVO A LA CAPACIDAD PRODUCTIVA
PREPANDEMIA, PROPORCIÓN DE FONDOS MRR SOBRE VAB SECTORIAL
Porcentaje de 2019



Nota: Las barras muestran la proporción de asignación de fondos del MRR entre 2021 y 2026 de cada sector respecto al VAB sectorial en prepandemia (2019).

Fuentes: Base de datos del MRR de la Comisión Europea (julio de 2025) y Eurostat.

⁶ Por ejemplo, una subvención recibida por un autónomo del sector agrario a cuenta del Kit Digital se clasifica bajo el sector de programación informática (NACE 62) porque es allí donde se materializa la demanda del servicio.

digital, los fondos asignados equivalen al 29 % del VAB sectorial prepandemia, frente al 3 % en Francia y menos del 1 % en Alemania. Esta proporción refleja el reto de expandir la actividad sectorial en casi un tercio entre 2021 y 2026. Una intervención de esta magnitud plantea la cuestión del riesgo de no ser capaz de absorber todos los recursos y que parte del impulso podría diluirse vía un aumento de precio o filtración al exterior mediante importaciones, limitando el multiplicador doméstico.

En el sector manufacturero, España realiza una política industrial más intensa (18,1 % del VAB sectorial en 2019) en términos relativos que sus homólogos europeos. Por su parte, la intensidad en el sector de la construcción español (24 %) se sitúa por debajo de Italia (79 %), cuyo plan concentra gran parte de los recursos en este ámbito.

En suma, la distribución sectorial sugiere que el MRR en España no es un estímulo neutral, sino que presenta una intensidad elevada respecto al peso de los sectores. La cuestión es si esta intensidad se ha traducido en una respuesta macroeconómica proporcional en términos de actividad.

1.3. EFECTIVIDAD MACROECONÓMICA

El análisis de los efectos de los fondos NGEU es más complejo que el del impulso fiscal convencional. Su estudio requiere realizar supuestos sobre la capacidad de arrastre de la inversión y el grado de adicionalidad respecto a proyectos que se habrían realizado en ausencia de los fondos.

La literatura identifica tres canales principales de transmisión. El canal de prima de riesgo opera mediante la reducción de diferenciales en los tipos de interés soberanos. Este efecto se concentró en el momento del anuncio del programa (julio de 2020) y en gran medida ya se habría materializado (Bańkowski et al., 2024). El canal fiscal actúa a través del impulso directo de la inversión pública y las transferencias de capital (efecto keynesiano o de demanda agregada). El canal estructural opera mediante el impacto de la inversión y de las reformas en el crecimiento potencial (efecto de oferta o de transformación). Los dos primeros tendrían mayor influencia en el corto plazo, mientras que el tercero ganaría relevancia en el medio plazo —algo que también se persigue desde el inicio a tenor de la orientación de los proyectos hacia las transiciones digital y energética—.

Las estimaciones *ex ante* sugieren un impacto positivo, aunque acotado, sobre el PIB de la eurozona (Pfeiffer et al., 2023 o Comisión Europea, 2024a). Para España, la literatura sitúa el efecto por encima del conjunto de la UE debido a la mayor recepción relativa de recursos (Rubio, 2023). Las estimaciones sugieren que el impacto sería de aproximadamente 1,5 puntos porcentuales sobre el

nivel del PIB en un horizonte de cinco años. Esto implica que el PIB se situaría un 1,5 % por encima de su nivel previsto en ausencia de fondos en 2026, con una contribución media al crecimiento anual de en torno a 0,3 puntos porcentuales en ese período. Estos resultados dependen de una ejecución completa de las inversiones y de la efectividad de las reformas recogidas en los planes, pero en la práctica no son automáticos.

Este capítulo complementa las estimaciones *ex ante* con una estimación basada en los resultados observados hasta 2025. Debido a que el efecto de la prima de riesgo ya se habría materializado⁷, el análisis se centra en el componente de inversiones, examinando la efectividad del canal fiscal (efecto demanda agregada) y de transformación (efecto de oferta) a través de la respuesta de la inversión empresarial.

1.3.1. Efecto demanda

Uno de los objetivos de los fondos NGEU era sostener la actividad económica, siendo la cuestión relevante si la movilización de los recursos se ha traducido en un impulso macroeconómico acorde con las expectativas.

El análisis del impacto requiere distinguir entre el gasto realizado con cargo al MRR y el gasto adicional, aquel que no se habría producido en ausencia del programa, ya que solo este último genera un impulso neto sobre el PIB.

Con este criterio, realizamos una estimación contable de la contribución anual de los fondos del MRR al PIB en España (gráfico 1.3). El estudio se centra en el período 2021-2025, presentando un rango acotado por dos referencias de la ejecución de los recursos del NGEU. La información de los compromisos ofrece una imagen más actualizada del gasto ya movilizado, mientras que los datos de Contabilidad Nacional presentan un desfase temporal por la aplicación del criterio de devengo. El análisis muestra un límite inferior que parte del gasto registrado en Contabilidad Nacional, y un límite superior que emplea los datos de los compromisos. El intervalo entre ambas cotas refleja la diferencia temporal entre el momento en que el impulso económico se produce y el momento en que se registra contablemente.

El cálculo del límite inferior parte del gasto ejecutado en inversión pública y en concepto de transferencias de capital entre 2021 y 2024, con financiación del MRR. Con la inversión pública, la administración ejecuta directamente el gasto y la traslación a la inversión es directa. Las transferencias de capital, sin embargo, son pagos a empresas y hogares para financiar proyectos de inversión y su efecto depende de si generan inversión adicional o si sustituyen financiación privada por pública.

⁷ Para profundizar en el funcionamiento del canal de prima de riesgo, véase, por ejemplo, Bańkowski et al. (2024).

Para ilustrar el impulso fiscal, se realizan dos supuestos. El primero es un ajuste en el componente de las transferencias de capital, ya que no todo el gasto ejecutado genera inversión adicional. Para capturar este condicionante, ponderamos las transferencias por un factor que refleja el grado de adicionalidad de los proyectos basado en la Encuesta del Banco de España sobre Actividad Empresarial (Cerezo et al., 2024). Según esta encuesta, el 39 % de los proyectos financiados son completamente nuevos, el 44 % son proyectos parcialmente adicionales, y el 17 % restante se habría realizado incluso sin fondos NGEU. En este ejercicio asumimos que se cumple la adicionalidad completa para los primeros y la mitad de los segundos, lo que resulta en un factor de ajuste del 61 %. El segundo supuesto es un multiplicador fiscal de 1, indicando que cada euro de gasto ejecutado y ajustado por adicionalidad generaría un euro adicional de PIB. Este valor es coherente con las estimaciones de la literatura que asumen una absorción parcial de los fondos y una efectividad del gasto media (Bańkowski et al., 2024). Un multiplicador unitario refleja que el gasto público no genera efecto arrastre adicional sobre la inversión privada, pero tampoco la desplaza. Es, por tanto, un supuesto de referencia que captura únicamente el impulso fiscal directo, dejando para el análisis posterior la cuestión de si los fondos han catalizado inversión privada adicional.

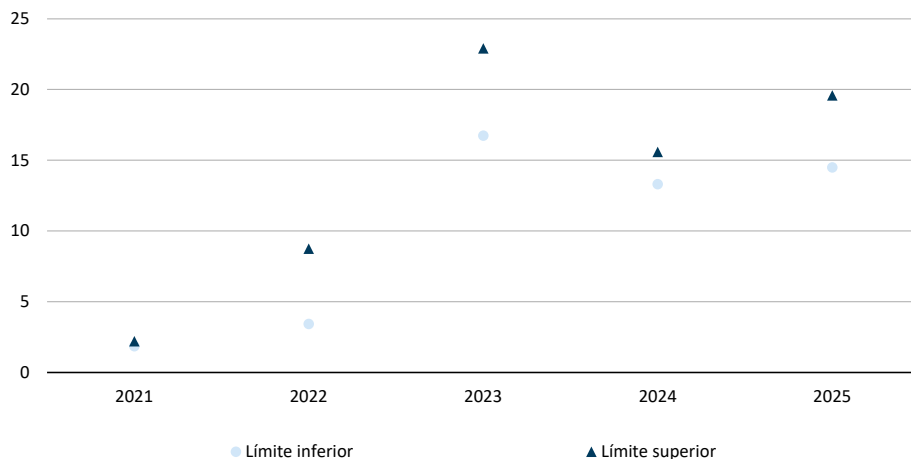
Entre 2021 y 2025, el programa NGEU habría explicado, de media, entre el 10 % y el 14 % del crecimiento anual del PIB real, con un máximo de casi el 25 % en 2023. La cifra se obtiene al dividir la contribución anual del MRR al PIB por el crecimiento real de ese año y promediar, para cada límite, el resultado sobre el período completo. Este resultado ilustra el canal fiscal de la literatura, sin incorporar canales de la prima de riesgo ni el estructural.

El perfil temporal refleja el patrón de ejecución documentado anteriormente. El impulso habría sido reducido en los primeros años, y se aceleró en 2023 y 2024 conforme avanzaba la ejecución de inversiones. En 2025 se observa un estrechamiento del intervalo del rango estimado, en parte por la desaceleración de los compromisos y, en parte, por el progresivo devengo del gasto asociado a compromisos anteriores.

El MRR, por tanto, habría contribuido a sostener el crecimiento económico en España tras la pandemia de forma apreciable. No obstante, en cualquiera de los dos escenarios, los fondos no serían el principal determinante de la dinámica de la economía española, y otros factores como el aumento de la fuerza laboral o el dinamismo del turismo habrían tenido una contribución superior (Funcas, 2025).

Esta estimación solo recoge el impacto fiscal. El efecto transformador del programa NGEU depende en mayor medida de su capacidad para movilizar inversión privada adicional.

GRÁFICO 1.3.
PROPORCIÓN DE CRECIMIENTO ANUAL EXPLICADA POR NGEU, RANGO DE ESTIMACIONES
 En porcentaje



Nota: La contribución de los fondos del MRR se calcula sobre el crecimiento del PIB real de ese año. El impacto de las transferencias de capital se ajusta por el grado de adicionalidad de los proyectos según la Encuesta del Banco de España de Actividad Empresarial, asumiendo que se cumple el total de la adicionalidad completa y el 50 % de la adicionalidad parcial documentada (en total, el 61 % de los proyectos financiados).

Fuentes: Elaboración propia con base en Eurostat, EBAE (Banco de España) y Observatorio PRTR (AIReF).

1.3.2. Efecto de transformación del modelo productivo

El análisis presentado nos permite explorar si el programa NGEU está contribuyendo a la transformación productiva que permita impulsar la productividad. La evaluación causal de programas de política industrial de gran escala presenta dificultades por la presencia simultánea de diferentes instrumentos o la selección no aleatoria de beneficiarios (Juhász et al., 2024). Por ello, en esta sección presentamos evidencia descriptiva, comparada y de mecanismos, orientada a identificar regularidades y cuellos de botella en la transmisión del programa NGEU.

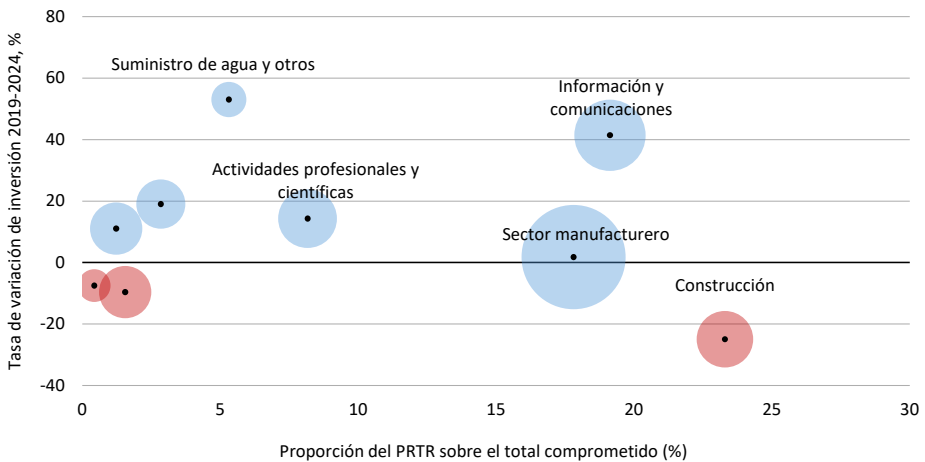
Uno de los determinantes principales que facilitarán la transformación es la inversión empresarial, que aumenta la capacidad productiva en el futuro. España registró un estancamiento de la inversión en términos reales en los primeros años del programa NGEU (2021-2022), comenzando en 2023 una recuperación que aún es incompleta a finales de 2025 (Torres, 2026). Según los datos del INE, la inversión empresarial se situaba 3,3 puntos por debajo de su nivel prepandemia en el cuarto

trimestre de 2025. Esta evolución plantea una paradoja: a pesar del notable volumen de los fondos NGEU, la inversión empresarial sigue rezagada.

La descomposición sectorial de la inversión permite profundizar en este diagnóstico (gráfico 1.4). Analizamos el comportamiento de la formación bruta de capital fijo real por sectores en función de la magnitud de los fondos ya comprometidos del PRTR, aproximando el estímulo efectivamente materializado en cada sector y relacionándolo con el peso de cada uno en la inversión agregada (tamaño de la burbuja).

El análisis sectorial previo (gráfico 1.2) se basa en estimaciones de gasto clasificadas según el sector donde se genera la demanda efectiva. Esta métrica es adecuada para aproximar la intensidad del estímulo potencial respecto a la capacidad productiva de cada sector. No obstante, para analizar la relación entre el estímulo y la respuesta inversora observada (gráfico 1.4), el gasto comprometido refleja mejor la ejecución real del programa en España. Esta distinción es relevante porque permite identificar de forma más precisa la asignación final de los fondos NGEU.

GRÁFICO 1.4.
INTENSIDAD SECTORIAL DEL MRR Y TASA DE VARIACIÓN DE INVERSIÓN REAL 2019-2024



Nota: El eje vertical representa la tasa de variación de la formación bruta de capital fijo real entre 2019 y 2024 para cada sector. El tamaño de las burbujas refleja el peso de cada sector en la inversión total de 2019. El eje horizontal muestra la proporción de fondos del PRTR comprometidos en cada sector entre 2021 y 2025 respecto al total comprometido. El color indica si la variación de la formación bruta de capital fijo ha sido positiva (azul) o negativa (rojo). Solo se representan los sectores NACE 2009 para los cuales hay cruce positivo con SABI informa y que forman parte de la economía de mercado no agraria.

Fuentes: Observatorio PRTR (AIReF) y Eurostat.

Los datos revelan una correlación débil entre la intensidad del MRR y la respuesta inversora. El sector de información y comunicaciones, con un apoyo equivalente al 19 % del total comprometido bajo el PRTR, ha registrado el mayor crecimiento de la inversión (en torno al 40 % entre 2019 y 2024). La construcción, sin embargo, presenta un volumen similar de fondos y muestra una caída en la inversión (-25 %). El sector manufacturero, por su parte, ha mantenido relativamente constante su esfuerzo inversor. Dado su peso en la inversión total (aproximadamente el 15 %), esta dinámica estaría contribuyendo a explicar el estancamiento agregado.

Esta heterogeneidad es consistente con la hipótesis de que el MRR estaría favoreciendo una recomposición sectorial de la inversión en España. Los fondos habrían acelerado la tendencia existente en información y comunicaciones, estrechamente relacionada con la transición digital. No obstante, el impacto sobre la construcción habría sido más limitado, posiblemente debido a fricciones de ejecución.

La comparación europea refuerza este diagnóstico. Italia, cuyo plan concentra recursos en construcción, registra un crecimiento notable de la inversión en ese sector que estaría condicionado también por otros programas realizados de forma simultánea al NGEU, como el Superbonus⁸. Este patrón confirmaría que la respuesta inversora no depende solo de la magnitud del apoyo financiero, sino también de condiciones específicas de cada economía.

En suma, la evidencia muestra que el MRR sería más eficaz cuando actúa como catalizador de procesos de inversión ya activados, y en menor medida cuando pretende acelerar sectores sujetos a rigideces de oferta.

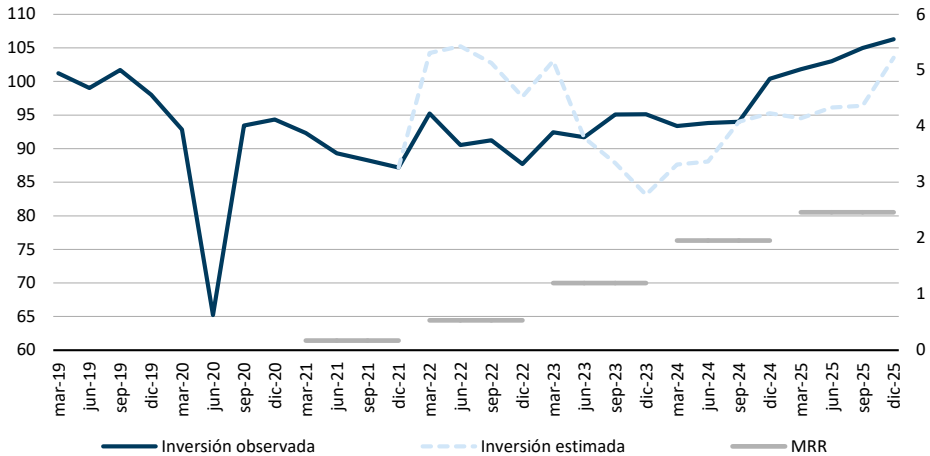
El análisis agregado permite contrastar el diagnóstico sectorial (gráfico 1.5). La inversión real en activos fijos materiales de maquinaria y bienes de equipo se aproxima mediante una función reducida basada en sus fundamentales, y se proyecta dinámicamente desde el primer trimestre de 2022⁹. La comparación entre la serie observada y la estimada permite estudiar si otros factores diferentes a la actividad económica tienen un papel relevante sobre la inversión, en especial el programa NGEU.

Los datos revelan dos fases diferenciadas en la dinámica de la inversión. Desde el inicio de 2022 hasta el segundo trimestre de 2023, la inversión en maquinaria y bienes de equipo no mostró una aceleración en línea con sus fundamentales. Factores como la incertidumbre o el endurecimiento de la política

⁸ Para una profundización de su impacto, véase, por ejemplo, Cignarella y D'Imperio (2025).

⁹ Como ejercicio de validación, se reestima el modelo sobre un subperíodo anterior y se proyecta fuera de muestra sobre 2016-2019. El residuo en ese horizonte es prácticamente nulo, sugiriendo que el modelo no genera sesgos sistemáticos en condiciones normales.

GRÁFICO 1.5.
INVERSIÓN REAL (2019=100) Y EJECUCIÓN DEL MRR PORCENTAJE PIB 2024



Nota: La línea azul representa la inversión en maquinaria y bienes de equipo en términos reales con base 2019; la línea azul discontinua muestra la estimación de la misma definición de la inversión basada en un modelo de demanda que incluye, en contemporáneo, el consumo total, las exportaciones de bienes y servicios y el tipo de interés, además de un rezago de la variable dependiente. Se estima para el período 2000-2019 y se proyecta dinámicamente desde el primer trimestre de 2022. Se muestra el resultado desde esa fecha porque los años 2020 y 2021 son un período atípico condicionado por la pandemia. La línea gris refleja la ejecución acumulada del MRR según la Contabilidad Nacional como porcentaje del PIB de 2024 (eje derecho).

Fuentes: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y Eurostat.

monetaria habrían contrarrestado el posible efecto positivo del MRR, limitando la respuesta inversora inicial.

A partir del tercer trimestre de 2023, la inversión inició una senda de dinamismo basada en aspectos diferentes a sus fundamentales tradicionales. Este comportamiento sugeriría que el NGEU habría actuado como soporte, al menos parcial, para dicho vigor. El perfil temporal de la ejecución acumulada del MRR refuerza esta lectura. La progresiva acumulación de fondos hacia la parte final del período de ejecución habría podido incentivar que los agentes pospusieran sus decisiones de inversión hasta percibir una mayor certidumbre sobre el despliegue de los recursos.

El perfil temporal de la brecha coincide con la progresiva acumulación de la ejecución del MRR. A partir de 2023, la inversión observada supera sistemáticamente la proyección del modelo basado en fundamentales tradicionales. Esta brecha positiva coincide temporalmente con la aceleración de la ejecución

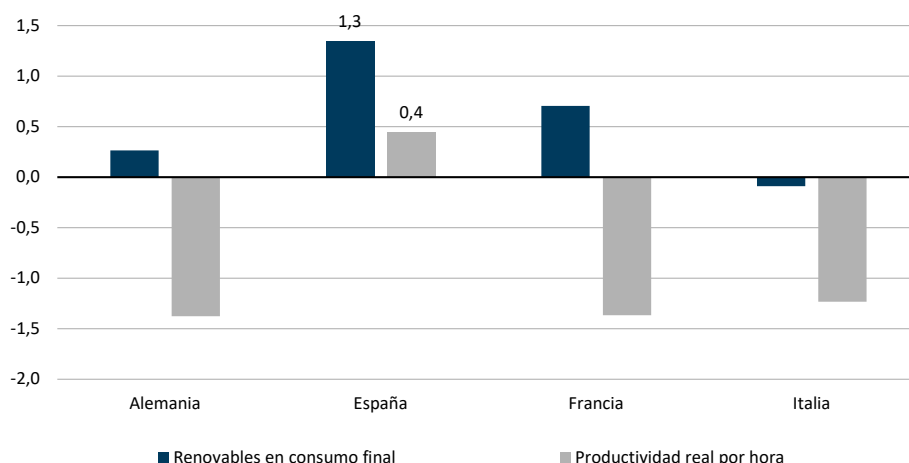
acumulada del MRR. No obstante, el análisis no permite aislar su contribución específica de otros factores que también habrían condicionado la inversión en este período, como la incertidumbre.

Estos resultados matizan el diagnóstico sectorial. La limitada correspondencia sectorial entre el MRR y la inversión no implicaría ausencia de efectos, sino que el programa NGEU podría estar operando con rezagos y mediante una recomposición sectorial, más que a través de un aumento generalizado y sostenido de la inversión.

La recomposición sectorial de la inversión debería reflejarse, en última instancia, en indicadores de la transformación productiva. Para ello, analizamos la evolución de dos dimensiones relevantes, como son la transición azul, aproximada por la cuota de energías renovables en el consumo final, y la productividad laboral, medida por la productividad real por hora trabajada (gráfico 1.6). Con el fin de ilustrar la contribución del NGEU, comparamos el comportamiento de estos indicadores desde su implementación respecto a su tendencia prepandemia (2016-2019).

Los datos revelan un patrón asimétrico entre las principales economías europeas. España muestra un avance notable en la cuota de energías renovables (1,3 puntos porcentuales por encima de su variación anual prepandemia), espe-

GRÁFICO 1.6.
INDICADORES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
Puntos porcentuales



Nota: Las barras muestran el cambio entre el medio anual de 2021-2024 respecto al del período 2016-2019, en puntos porcentuales, en el uso de energías renovables en el consumo final (cambio medio sobre la cuota) y la productividad real por hora trabajada (crecimiento medio anual).

Fuente: Eurostat.

cialmente en comparación europea. En productividad, también presenta el mejor comportamiento relativo entre las grandes economías europeas. España es la única de las cuatro grandes economías europeas donde la productividad real por hora ha acelerado respecto a su tendencia previa¹⁰ (0,4 puntos porcentuales de crecimiento anual adicional), frente a las caídas de Alemania (-1,4 p. p.), Francia (-1,4 p. p.) e Italia (-1,2 p. p.). Este avance es, sin embargo, modesto en términos absolutos y contrasta con la magnitud del estímulo del programa NGEU, lo que sugiere que las ganancias de productividad aún no se habrían materializado plenamente.

Esta divergencia generalizada sugiere que los avances en la transición verde son más visibles en el período reciente que las ganancias de productividad, que suelen materializarse con mayor rezago y dependen de otros factores adicionales. Si bien estos indicadores no identifican causalidad, permiten situar a España en perspectiva comparada y evaluar la transformación perseguida. Este comportamiento refuerza el diagnóstico previo: el MRR está movilizando recursos hacia sectores prioritarios, pero la mejora de la productividad aún no se habría producido plenamente.

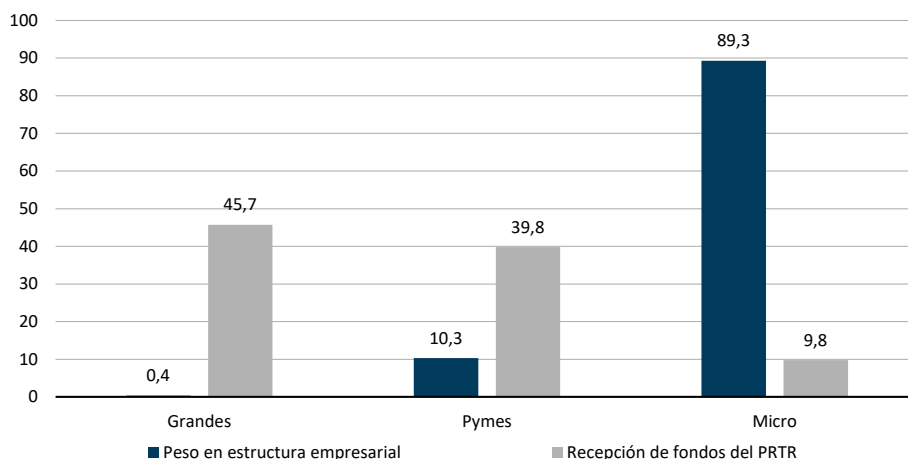
El papel de la estructura empresarial en el comportamiento de la inversión privada contribuye a explicar este resultado (gráfico 1.7). La distribución de los compromisos de gasto del PRTR por tamaño de empresa revela una concentración significativa en las empresas de mayor dimensión. Las empresas grandes (más de 250 empleados) absorben el 45,7 % del importe comprometido, una proporción que contrasta con su peso en la estructura empresarial (0,4 % de las empresas). Por el contrario, las microempresas (entre uno y nueve empleados) representan el 89,3 % del tejido productivo y reciben el 9,8 % de los fondos.

La concentración de los fondos en las empresas de mayor tamaño es esperable dada la naturaleza de los proyectos del PRTR, que requieren escala de inversión y gestión administrativa. No obstante, esta asimetría condiciona el efecto agregado del programa sobre la inversión total, ya que depende de la respuesta de un segmento muy reducido de empresas.

La evidencia disponible muestra, además, que la menor absorción de fondos está correlacionada con un menor dinamismo inversor. Según Fernández et al. (2025), las empresas más grandes y productivas son las que reportan un mayor crecimiento de su inversión, mientras que las de menor tamaño declaran una menor actividad inversora. La EIBIS (2025) complementa este diagnóstico ilustrando las barreras a las que se enfrentan las empresas españolas. Las pymes citan la incertidumbre sobre la rentabilidad y la complejidad regulatoria como obstáculos a la inversión con mayor frecuencia que las grandes empresas. Esto

¹⁰ Para una profundización de los factores que han condicionado la productividad en España los últimos años, véase, por ejemplo, Informe OPCE (2025).

GRÁFICO 1.7
DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LOS FONDOS PRTR POR TAMAÑO EMPRESARIAL
Porcentaje



Nota: Las barras azules muestran el peso de cada categoría de tamaño en el número total de empresas del sector empresarial no financiero. Las barras grises muestran la proporción de los compromisos de gasto del PRTR destinada a empresas de cada categoría sobre el total comprometido a empresas. La clasificación por tamaño se basa en el número de empleados siguiendo el criterio de la Comisión Europea: microempresas (de uno a nueve empleados), pymes (entre 10 y 249 empleados) y grandes (250 o más empleados).

Fuentes: Observatorio PRTR (AIReF) y DIRCE (INE).

sugeriría que el programa NGEU estaría reduciendo el coste de los proyectos de inversión, pero no necesariamente la incertidumbre, condicionando especialmente las decisiones de las empresas de menor tamaño.

Este mecanismo tiene una notable relevancia en el caso español. Las microempresas y pymes constituyen más del 99 % del tejido empresarial español y en torno al 60 % del empleo del sector empresarial no financiero (González y Gutiérrez, 2025), por lo que la combinación de menor absorción de fondos y menor dinamismo inversor en esta clase de empresas limita el efecto arrastre agregado del programa. El efecto transformador del NGEU queda, por tanto, condicionado por la respuesta de un segmento muy reducido de empresas, lo que contribuye a explicar por qué la inversión empresarial no ha respondido proporcionalmente al volumen de recursos movilizados.

A ello se añade un posible desajuste entre el plan y las capacidades del tejido productivo, generando cuellos de botella en la oferta de proveedores cualificados o proyectos de menor calidad. Como se ha mostrado en la sección anterior,

el volumen de fondos asignado a tres sectores principales de la economía española representa una cuantía elevada de su producción anual. En este contexto, una correcta orientación sectorial del plan sería una condición necesaria pero no suficiente para su traducción en un aumento sostenido de la productividad.

En conjunto, estos elementos sugieren que la efectividad de los fondos NGEU depende no solo de la asignación sectorial (dónde se gasta), sino también de la capacidad de transmisión al tejido productivo (quién invierte). Esta lectura es consistente con el análisis presentado: el programa NGEU habría tenido un impacto macroeconómico positivo, pero acotado, y una respuesta inversora empresarial que, por el momento, no reflejaría plenamente el potencial del programa.

1.4. HORIZONTE 2026

El calendario del programa NGEU entra en la última fase marcada por la finalización del plazo administrativo en el tercer trimestre de 2026. Este límite no es prorrogable y condiciona el desembolso de los tramos finales del programa, requiriendo una aceleración de la ejecución. La Adenda de Simplificación aprobada en diciembre de 2025 introduce aspectos relevantes para entender el tramo final.

El primero es financiero. La Adenda mantiene la ejecución íntegra de las transferencias (en torno a 80.000 millones de euros) y reduce el uso de los préstamos a 22.800 millones de euros (aproximadamente el 25 % del solicitado inicialmente). La mejora de las condiciones de financiación del Tesoro y de la calificación crediticia española en los últimos ejercicios han estrechado la ventaja de los préstamos del NGEU respecto a la emisión soberana.

El segundo es operativo. La Adenda simplifica los hitos y objetivos para reducir la carga administrativa asociada a la verificación del cumplimiento en los últimos meses del programa. Este ajuste pretende aliviar la concentración de hitos asociados a inversiones en el tramo final del programa.

EL MODELO SUECO DE APOYO A LA INVERSIÓN EMPRESARIAL

El análisis de este documento identifica como condicionantes principales de la respuesta inversora en España la incertidumbre, la canalización de los fondos del NGEU y la limitada capacidad de absorción del tejido productivo. El modelo sueco de apoyo a la inversión empresarial ofrece un enfoque que aborda estos factores.

Según la EIBIS (2025), las empresas españolas reciben más apoyo financiero del sector público (32 % frente al 3 %) y se benefician en mayor medida de financiación bancaria en condiciones más favorables (27 % de las empresas

españolas frente al 1 % en Suecia). Aun así, la inversión empresarial en Suecia muestra un notable dinamismo en el período pos-COVID. Estos resultados refuerzan el diagnóstico presentado, sugiriendo que las medidas centradas en reducir el coste de financiación, por sí solas, no impulsan la inversión privada.

- *Características.* El enfoque público sueco de apoyo a la inversión empresarial se basa en el principio de complementariedad respecto al sector privado. Los instrumentos empleados tienen asociada la exigencia de rentabilidad de los proyectos y cofinanciación privada.
- *Cómo funciona.* La principal institución es Almi Företagspartner AB, de naturaleza pública y participada en sus filiales regionales en un 51 % por el Estado central y un 49% por las regiones. Los préstamos se ofrecen a un tipo de interés más elevado que el de mercado, facilitando el acceso a empresas que no obtienen financiación externa convencional e incentivando los proyectos innovadores. Además, siguen estructuras *evergreen* (sin fecha de cierre predeterminedada y con reinversión de retornos) que permiten horizontes de maduración largos. Este apoyo se complementa con capital riesgo, cuya participación es minoritaria y en condiciones de *pari-passu* con inversores privados, y servicios de desarrollo empresarial.
- *Cómo podría ser replicado en España.* El enfoque sueco supone una flexibilización de los condicionantes para la inversión española presentados en este artículo. Su translación debería centrarse en el marco de gobernanza de las medidas de impulso a la inversión. Mejorar la complementariedad respecto al mercado con criterios explícitos en las convocatorias, elaborar directrices operativas para estandarizar procedimientos e impulsar el acompañamiento técnico para convertir proyectos en inversión ejecutable podrían incentivar la respuesta inversora del tejido productivo español.

El tercero está relacionado con la arquitectura del apoyo económico más allá del cierre. Los instrumentos financieros para canalizar los recursos permiten reinvertir los retornos generados por los proyectos en los mismos objetivos de política pública hasta 2036. Esto no implica una prórroga del MRR, sino que los recursos van a mantener su vida operativa durante la próxima década. El cumplimiento de los hitos requiere la identificación de proyectos y beneficiarios antes de agosto de 2026, pero la materialización del gasto puede distribuirse en los ejercicios posteriores. Como consecuencia, el programa seguirá teniendo reflejo en la Contabilidad Nacional más allá de su cierre administrativo.

El Fondo España Crece, anunciado a principios de este año, ilustra esta arquitectura. La inyección de capital asociada al NGEU asciende a 13.300 millones de euros, de los que 10.500 millones provienen de préstamos del NGEU y 2.800 millones de transferencias no reembolsables. España no es la única economía europea que ha creado un vehículo de estas características, ya que países como Polonia o Portugal han tomado decisiones similares.

Su efectividad, sin embargo, dependerá del diseño específico de los instrumentos y del apetito inversor del sector privado. El análisis presentado en este capítulo permite identificar algunos patrones para maximizarla. La limitación principal de la inversión empresarial española no sería el coste de financiación, sino el perfil de riesgo asumible por las empresas de menor tamaño y la incertidumbre sobre la rentabilidad de los proyectos.

El diagnóstico permite identificar dos principios para el diseño de los instrumentos desarrollados a partir de 2026. El primero es desplazar el foco del apoyo público desde la reducción del coste hacia la cobertura del perfil de riesgo. Las líneas de aval permiten al sector público asumir parte del riesgo de ejecución, facilitando la financiación de proyectos que el mercado no atendería en un escenario alternativo. Las coberturas de primera pérdida absorben los primeros tramos de pérdida potencial y reducen la exposición del inversor privado. Los créditos participativos y las estructuras de *cuasi-equity* vinculan la remuneración del inversor público a los resultados del proyecto, redistribuyendo el riesgo entre ambas partes sin exigir garantías previas.

El segundo principio es la verificación más exigente de adicionalidad financiera. El impacto macroeconómico depende de los proyectos que no se realizarían en ausencia de este tipo de programas. La introducción de criterios objetivos de adicionalidad en las convocatorias, apoyada en métricas verificables, permitiría limitar el componente de sustitución de la financiación privada por pública.

La sustitución de fuentes de financiación, por sí sola, no resolvería las limitaciones de transmisión identificadas. Un diseño de instrumentos orientado a reducir la incertidumbre sobre la rentabilidad del proyecto y a facilitar el acceso de las empresas de menor tamaño permitiría actuar sobre los mecanismos de transmisión documentados en este capítulo.

1.5. CONCLUSIONES

Según las estimaciones presentadas en este estudio, el programa NGEU ha contribuido a sostener la actividad económica en España, fundamentalmente por el canal del incremento de la demanda. El impulso fiscal acumulado entre 2021 y 2025 habría aumentado el nivel del PIB entre 1,6 y 2,3 puntos porcentuales, lo que equivale a entre el 11 % y el 14 % del crecimiento real acumulado en ese

período. No obstante, el efecto de transformación productiva ha sido limitado, de momento, como consecuencia de la estructura empresarial y del patrón sectorial de la inversión.

A finales de 2025, el volumen de recursos efectivamente desembolsados equivalía al 4,5 % del PIB, y el gasto comprometido, al 3,6 %. La diferencia entre los desembolsos y los compromisos es, por tanto, de 0,9 puntos del PIB, o unos 14.000 millones de euros, de modo que el programa debería todavía generar un impulso adicional sobre la demanda.

La estructura empresarial de la economía española condiciona, sin embargo, el efecto transformador del programa. Las grandes empresas concentran cerca de la mitad de los fondos del PRTR pese a representar menos del 1 % del tejido productivo, mientras que las microempresas y las pymes, siendo más del 99 % del total y con aproximadamente el 60 % del empleo, muestran una absorción y un dinamismo inversor más limitados. Esta concentración es esperable dada la magnitud media de los proyectos, pero condiciona el efecto agregado del programa al hacerlo dependiente de la respuesta inversora de un segmento reducido del tejido productivo.

Además, hasta la fecha, el efecto transformador se habría reflejado principalmente en una recomposición sectorial de la inversión y no tanto en una aceleración agregada. Los fondos habrían reforzado dinámicas inversoras en algunos ámbitos prioritarios como la transición energética, pero la respuesta habría sido más limitada en otros. Prueba de ello es la productividad que, pese a comportarse mejor que la de las otras grandes economías europeas, aún no muestra un avance sustancial.

Estas dinámicas son consistentes con el rezago de la inversión empresarial durante el período del programa NGEU. Hasta 2023, la inversión en maquinaria y bienes de equipo no inició una fase de recuperación dinámica y, a finales de 2025, la recuperación en términos reales seguía siendo incompleta. Este comportamiento contrasta con la magnitud de los recursos movilizados y refuerza el diagnóstico de que el efecto arrastre sobre la inversión privada habría sido limitado.

La experiencia del programa NGEU ofrece aprendizajes relevantes para el diseño de futuros instrumentos. En primer lugar, el modelo de verificación basado en hitos y objetivos favorece la disciplina de ejecución, pero es menos informativo sobre el potencial impacto macroeconómico. Complementar este enfoque con indicadores más próximos a la ejecución, como la movilización de financiación privada complementaria asociada a los proyectos, permitiría una evaluación más precisa y ágil de la efectividad del programa. En segundo lugar, el funcionamiento de los programas de inversión pública depende no solo de la asignación sectorial, sino también de la capacidad de transmisión hacia el te-

jido productivo. Las herramientas que actúan sobre la incertidumbre, como las de cobertura de primera pérdida, que entrañan un reparto del perfil de riesgo, podrían facilitar la movilización de inversión de empresas que *a priori* carecen de escala suficiente. Los créditos participativos y los instrumentos de *cuasi-equity* también podrían mejorar la transmisión de las ayudas al sector privado, ya que vinculan la remuneración del prestamista público a los resultados del proyecto.

En definitiva, el programa NGEU habría tenido un impacto macroeconómico positivo en España, pero su potencial transformador no se habría materializado plenamente todavía. La prioridad en el horizonte de cierre del programa es maximizar la ejecución. Y, una vez haya finalizado el programa NGEU, los instrumentos de apoyo públicos serían más eficaces si se centraran en el perfil de riesgo de los beneficiarios, condicionados por el criterio de adicionalidad.

REFERENCIAS

BAŃKOWSKI, K., BENALAL, N., BOUABDALLAH, O., STEFANI, R. D., DORRUCCI, E., HUBER, C., & ZWICK, C. (2024). Four years into NextGenerationEU: What impact on the euro area economy. *ECB Occasional Paper*, 2024/362.

BARCELÓ, E. R. (2023). *Macroeconomic impact of the EU Recovery Funds*. Instituto de Estudios Financieros, Observatorio de Divulgación Financiera.

CEREZO, A. F., PUENTE, S., & DUARTE, R. V. (2025). La debilidad de la inversión empresarial en España tras la pandemia: Un análisis basado en la EBAE. *Boletín Económico Banco de España*, (1)2.

COMISIÓN EUROPEA. (2024). Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility: Strengthening our Union through ambitious reforms and investments (European Economy Institutional Papers, núm. 269). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/68605>

COMISIÓN EUROPEA. (2025). RRF Databases. Manual. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/call-papers-economic-impact-rrf_en

EUROPEAN INVESTMENT BANK. (2025). *EIB Investment Survey 2025: Spain overview*. <https://www.eib.org/en/publications/20250218-econ-eibis-2025-spain>

FERNÁNDEZ, A., MORAL-BENITO, E., & QUINTANA, J. (2023). A production network model for the Spanish economy with an application to the impact of NGEU funds.

FUNCAS. (2025). Previsiones económicas para España 2025-2026. <https://www.funcas.es/textointegro/previsiones-economicas-para-espana-2025-2026-abril-2025/>

GONZÁLEZ, B., & GUTIÉRREZ, E. (2025, 11 de noviembre). El tamaño sí importa. El reto del crecimiento de las empresas españolas. Blog del Banco de España. <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/el-tamano-si-importa-el-reto-del-crecimiento-de-las-empresas-espanolas.html>

JUHÁSZ, R., LANE, N. J., Y RODRIK, D. (2024). The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–242.

PÉREZ, F., MAS, M., PILAT, D., FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (dirs.), BENAGES, E., ROBLEDOS, J. C., MÍNGUEZ, C., Y GARCÍA, Á. (en prensa). *La productividad en España. Condicionantes tecnológicos y empresariales. Informe OPCE 2025*. Bilbao: Fundación BBVA, en prensa.

PFEIFFER, P., VARGA, J., E IN 'T VELD, J. (2023). Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU. *Macroeconomic Dynamics*, 27(7), 1843–1865. <https://doi.org/10.1017/S136510052200045X>

TORRES, R. (2026). La debilidad de la inversión privada en el actual ciclo expansivo. *Cuadernos de Información Económica*, (enero-febrero). Funcas.

PARTE II

EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA DE ESPAÑA: DISEÑO Y EJECUCIÓN

César Cantalapiedra López, Diego Vizcaíno Delgado,
Salvador Jiménez Albert, Borja Rodríguez Martínez,
Gonzalo López Molina, Elena Sarmiento Pertejo

(Afi)

INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19 supuso el mayor shock sanitario, económico y social del último siglo. En cuestión de semanas, millones de contagios y fallecimientos pusieron al límite a los sistemas sanitarios y obligaron a los gobiernos de todo el mundo a aplicar medidas de contención sin precedentes. Estas decisiones, necesarias para frenar la propagación del virus y evitar el colapso hospitalario, alteraron profundamente la vida cotidiana de la ciudadanía e interrumpieron la actividad económica de todos los países.

El impacto macroeconómico fue inmediato y extraordinario. El cierre de sectores intensivos en contacto humano —como el turismo, la hostelería, el comercio o el transporte— provocó caídas históricas de la actividad. En España, el PIB llegó a contraerse más de un 20 % en términos anuales en los momentos más críticos de la pandemia, generando un riesgo evidente de destrucción permanente de tejido productivo. Aunque cada país experimentó la crisis con distinta intensidad, todos compartían un diagnóstico común: se trataba de un *shock* exógeno, simétrico y no atribuible a decisiones de política económica previas, lo que eliminaba los incentivos al planteamiento de respuestas nacionales aisladas o a la reproducción de las lógicas acreedor-deudor que caracterizaron la crisis financiera y la posterior crisis del euro.

Esa diferencia en la naturaleza del shock fue decisiva para facilitar una reacción europea inédita por su alcance y rapidez. La Unión Europea (UE) demostró, en esta ocasión, que podía responder de manera coordinada, solidaria y pragmática ante un desafío compartido. En apenas unos meses, los Estados miembros consensuaron un conjunto de instrumentos orientados a sostener el empleo, proporcionar liquidez a las empresas y estabilizar las economías nacionales, al tiempo que diseñaban un instrumento de recuperación de carácter contracíclico y transformador. Esta reacción contrastaba con las divisiones y la condicionalidad que marcaron la respuesta europea a la crisis de 2008-2013.

El hito político llegó con la puesta en marcha de NextGenerationEU (NGEU), y en particular del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que supuso un salto cualitativo en la integración fiscal europea con la dotación de un fondo de 750.000 millones de euros orientado a la recuperación. Por primera vez, la Unión decidió emitir deuda conjunta a gran escala para financiar transferencias y préstamos destinados a impulsar reformas e inversiones en los Estados miembros. Una opción políticamente controvertida en otros tiempos se abrió paso: frente a un *shock* común, la única respuesta eficaz debía ser también común. La combinación de solidaridad financiera, orientación a reformas estructurales e inversiones convirtió al MRR en el principal pilar de la recuperación económica europea y de su transformación a medio plazo.

Gracias a esta estrategia colectiva, *Europa logró amortiguar el impacto social y económico más severo de su historia reciente*, preservando millones de puestos de trabajo y evitando un daño estructural mucho mayor. Al mismo tiempo, abrió un debate de calado sobre el futuro de la gobernanza económica y el papel de la Unión Europea en la gestión compartida de crisis sistémicas a través de instrumentos con capacidad fiscal suficiente.

España fue uno de los países más afectados por la pandemia y, por tanto, también uno de los más beneficiados por el MRR. La dotación asignada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) alcanza los 163.014 millones de euros, de los que 79.854 corresponden a transferencias no reembolsables y 83.200 a préstamos. En conjunto, la capacidad financiera equivale al 13 % del PIB español de 2019, un volumen que ha supuesto un reto mayúsculo en términos de gestión, capacidades de la administración y ejecución de las medidas en un corto periodo de tiempo.

El PRTR se organizó en torno a cuatro grandes ejes —transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género—, *diez políticas palanca y 32 componentes* (incluyendo el de la reconstrucción causada por la DANA) que responden tanto a las recomendaciones específicas de país como a las orientaciones estratégicas de la Unión Europea (transiciones verde y digital, entre otras). La arquitectura del plan incluye un conjunto de inversiones y reformas que no operan en el vacío, sino que se refuerzan mutuamente, impulsando cambios estructurales. Así, el plan se planteó como una oportunidad para resolver retos estructurales de nuestra economía, como la temporalidad del mercado laboral, la fragmentación del sistema de ciencia, el elevado riesgo de exclusión social o la sostenibilidad fiscal.

Desde que se aprobó el PRTR en julio de 2021 hasta el momento de redactar este monográfico, España ha conseguido cumplir con 264 hitos y objetivos que han desbloqueado la recepción de más de 71.000 millones de euros (55.000 en transferencias y 16.200 en préstamos) en cinco pagos provenientes de la Comisión Europea (CE). Aunque el avance ha sido significativo, más de la mitad de los hitos y objetivos previstos no se han ejecutado todavía, especialmente de medidas vinculadas a inversiones. Los procesos de simplificación de los planes iniciados en los últimos meses ofrecen una última oportunidad para completar las medidas restantes.

Con la intención de reunir en un único documento la información más relevante sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su grado de avance, se presenta la segunda parte de este monográfico. Desde la puesta en marcha del PRTR, distintas instituciones han publicado análisis y evaluaciones sobre su diseño, su ejecución y su impacto potencial en la economía española. Sin embargo, esta información se encuentra dispersa en múltiples fuentes. Este

trabajo aspira a ofrecer, por primera vez, una visión conjunta y ordenada que combine el contexto europeo del plan, su estructura institucional y financiera, y el estado de ejecución de sus principales actuaciones. El objetivo es facilitar a cualquier lector, desde un punto de vista divulgativo, una comprensión clara del alcance del PRTR, de los retos asociados a su implementación y de las implicaciones que tiene para el futuro de la economía española.

La segunda parte del estudio refleja las distintas fases que han marcado el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno de España. Con ello se pretende ofrecer una visión integral que abarque tanto el diseño inicial del plan como su ejecución, impacto y lecciones aprendidas, combinando un enfoque descriptivo y analítico.

Por ello, partimos de cinco capítulos diferenciados, pero estrechamente relacionados entre sí.

En primer lugar, realizamos una panorámica sobre las consecuencias económicas y sociales de la pandemia del COVID-19, el origen del plan y los principales instrumentos de respuesta a la crisis que se pusieron en marcha por parte de la Unión Europea: el SURE y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Esta sección permite comprender la relevancia de contar con una estrategia común europea y analiza, desde la perspectiva de los mercados de capitales, el impacto que tuvo la emisión conjunta de deuda y la señalización de solidaridad fiscal en la estabilidad y confianza económica del continente.

En segundo lugar, ahondamos en el contenido del PRTR de España, describiendo su diseño, estructura, objetivos, gobernanza y los instrumentos creados para facilitar el despliegue de los fondos, como los PERTE y los instrumentos financieros.

A continuación, estudiamos el ritmo de movilización de los fondos asociados al PRTR, evaluando los avances por nivel administrativo, instrumento de movilización, tipo de beneficiario y sector económico.

En cuarto lugar, nos adentramos en la distribución y ejecución de fondos en términos de políticas palanca y componentes, realizando además un análisis en profundidad del despliegue en los PERTE más representativos.

Por último, en quinto lugar, concluimos e introducimos un decálogo de lecciones aprendidas que derivan del diseño, la implementación y la ejecución del PRTR.

CAPÍTULO 2

La respuesta europea al COVID-19

2.1. DEL SHOCK SANITARIO AL SHOCK ECONÓMICO

En diciembre de 2019, la provincia china de Wuhan notificó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) un brote de neumonía de origen desconocido. En apenas unas semanas, aquel foco se transformó en un fenómeno global, expandiéndose rápidamente por el resto de Asia, Estados Unidos y Europa, donde comenzaron a registrarse los primeros casos a finales de ese mismo mes.

En España, una de las economías más abiertas e interconectadas a nivel internacional, especialmente por los flujos turísticos, el virus comenzó a expandirse con mucha intensidad desde principios de 2020. A comienzos de marzo, las autoridades habían detectado menos de cien casos de COVID-19, pero escalaron a cerca de 600 en una semana y a 6.000 el 14 de ese mismo mes, momento en el que se decretó el estado de alarma¹. Unos días antes, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia global, cuando ya se contabilizaban más de 118.000 casos en 114 países y más de 4.200 fallecidos.

Las tendencias que se observaban en España no eran una excepción. Europa entraba en una dinámica de contagios exponenciales y saturación hospitalaria. En esa coyuntura, los gobiernos europeos se vieron obligados a actuar con medidas extraordinarias: cuarentenas domiciliarias, cierres sectoriales, suspensión de clases presenciales, cancelación de actos públicos y restricciones a la libre circulación. Estas decisiones fueron esenciales para frenar la transmisión comunitaria y evitar el colapso sanitario, pero implicaban un sacrificio económico sin precedentes.

Como consecuencia, la actividad económica se contrajo a ritmos no observados desde la Segunda Guerra Mundial en toda Europa, alcanzando dobles dígitos durante el segundo trimestre de 2020 en países como España, Francia, Portugal o Reino Unido. En cuestión de semanas, Europa experimentó una reducción masiva de la producción, interrupciones en las cadenas de suministro,

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692>

hundimiento del comercio internacional y un desplome de la demanda que afectó especialmente a servicios intensivos en contacto personal como el turismo, la hostelería, el transporte o el comercio minorista. En paralelo, el esfuerzo fiscal derivado de las medidas de protección social provocó un importante aumento de la deuda pública, que se incrementó más de 15 puntos sobre el PIB en los países de la eurozona en poco más de un año.

Sin embargo, la pandemia introdujo una diferencia fundamental respecto a crisis anteriores: se trataba de un *shock* exógeno común y simétrico en su origen, que no podía atribuirse a desequilibrios macroeconómicos acumulados ni a comportamientos fiscales imprudentes. A diferencia de la crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2013, las dinámicas de riesgo moral no operaban en esta ocasión: todos sufrieron simultáneamente un fenómeno global externo. La naturaleza del *shock* fue un elemento decisivo para desbloquear, por primera vez en la Unión Europea, una respuesta fiscal coordinada y de gran envergadura.

Las consecuencias económicas no tardaron en generar un nuevo tipo de preocupación: el riesgo de que las diferencias preexistentes entre los Estados miembros —en términos de capacidad y posición fiscal, especialmente— se amplificaran con un *shock* de esa magnitud. Las tensiones en los mercados de capitales empezaron a reaparecer, con incrementos en las primas de riesgo de algunos países, lo que amenazaba con fragmentar de nuevo el mercado único y comprometer la cohesión económica. Conscientes de esta amenaza, los líderes europeos comenzaron a explorar la posibilidad de articular una respuesta común que evitara que la crisis sanitaria derivase en otra década de divergencias económicas. Así nacieron herramientas como SURE o *NextGenerationEU*, de los que hablaremos a continuación.

2.2. UNA RESPUESTA EUROPEA COMÚN E INNOVADORA

La reacción europea a las consecuencias de la pandemia fue notablemente más rápida, pragmática y solidaria que en anteriores ocasiones. La activación de la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en marzo de 2020 permitió a los Estados miembros utilizar su política fiscal sin las restricciones usuales marcadas por las reglas fiscales europeas. Esta decisión, excepcional en la historia de la Unión Europea, marcó un cambio de rumbo respecto a las estrategias de consolidación fiscal que habían dominado la década anterior y transmitió un mensaje claro: la prioridad era sostener la economía real.

En paralelo, el Banco Central Europeo (BCE) puso en marcha el Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP)², que proporcionó liquidez abundante y flexible a los mercados públicos y privados de deuda, reduciendo tensiones

² <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

financieras, garantizando condiciones de financiación favorables y una transmisión efectiva de la política monetaria por parte del banco central. La señal enviada por el BCE a los mercados contribuyó a estabilizar inmediatamente las primas de riesgo de algunos países en los que comenzaba a tensionarse.

Pero el avance decisivo se produjo a nivel político. Por primera vez, los gobiernos europeos reconocieron que la magnitud del *shock* exigía coordinación e instrumentos comunes financiados con deuda europea capaces de apoyar directamente a los países más afectados. En abril de 2020, la Comisión propuso la creación de un primer mecanismo de respuesta de emergencia: el SURE³ (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, por sus siglas en inglés), destinado a financiar los esquemas de protección del empleo (los famosos expedientes de regulación temporal de empleo o los ERTE, en España). El objetivo era evitar una destrucción de capital humano que pudiera generar cicatrices a largo plazo, sosteniendo de esa forma los salarios de los trabajadores y la demanda agregada en un momento crítico.

A medida que la crisis evolucionaba, quedó claro que SURE era solo un primer paso. La profundidad del *shock*, el riesgo de divergencia y las necesidades de sostener las economías impulsaron un debate de mayor calado: cómo reconstruir las economías europeas sin intensificar las diferencias existentes. Fue en ese contexto cuando los países europeos decidieron crear un instrumento europeo de inversión financiado con deuda común, abriendo el camino hacia el acuerdo de julio de 2020 que dio lugar al programa *NextGenerationEU* (NGEU)⁴ y su componente central: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)⁵.

La UE pasó, en pocos meses, de un marco fiscal estrictamente nacional a un esquema innovador de financiación supranacional con capacidad para emitir hasta 750.000 millones de euros en los mercados. Una respuesta que pretendía hacer frente a la crisis inmediata, pero también sentar las bases de una transformación estructural que fortaleciera la autonomía estratégica, la productividad y la resiliencia del continente a largo plazo.

2.3. LOS INSTRUMENTOS DE LA RECUPERACIÓN: EL SURE Y EL MRR

2.3.1. El SURE: la protección del empleo y el tejido productivo

El SURE nació en abril de 2020 como un instrumento temporal europeo concebido para responder con rapidez al colapso de actividad provocado por la pan-

³ https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure

⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en?prefLang=es

⁵ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en

demia y, de forma concreta, para proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores en la fase más aguda.

La lógica económica contaba con dos fundamentos principales. El primero era evitar efectos de histéresis —una pérdida estructural de empleos y capacidades productivas que ralentizaría la recuperación—. El segundo, poner al servicio de los Estados miembros una financiación suficiente y asequible que permitiera generar espacio fiscal y concentrarse en sostener los ingresos y la actividad, sin enfrentarse a tensiones en los mercados de capitales que condicionaran su coste de financiación y, por tanto, su actuación.

El diseño de SURE era sencillo. La Comisión Europea, actuando como emisor de deuda conjunta respaldada por garantías nacionales y por el presupuesto comunitario, captó fondos en los mercados mediante bonos sociales y los concedió en forma de préstamos a condiciones muy favorables a los países solicitantes. Los recursos se debían destinar a financiar medidas orientadas a mantener los vínculos laborales (regímenes de suspensión temporal de empleo o reducción de jornada, prestaciones para autónomos, etc.) y a complementar políticas nacionales de protección social. SURE fue una herramienta fundamental de estabilización de la demanda vía preservación del ingreso laboral de los trabajadores y de amortiguación de las pérdidas de empleo⁶ en toda Europa.

En total, el SURE ponía a disposición de los países una dotación financiera de 100.000 millones de euros. Entre 2020 y 2021, diecinueve Estados miembros solicitaron ayuda bajo este paraguas, y recibieron casi la totalidad de fondos disponibles (98.400 millones), de los que 21.300 millones (más del 20 %) fueron a parar a España. Según la evaluación *ex post* que realizó la Comisión Europea del instrumento⁷, España gastó entre 2020 y 2022, 37.800 millones de euros en medidas de retención de empleo (los ERTE, prestación extraordinaria por cese de actividad a autónomos o las bonificaciones de las contribuciones a la Seguridad Social), lo que implica que la ayuda europea contribuyó a financiar casi el 60 % del total de las necesidades financieras (21.300 de 37.800 millones de euros).

Las medidas de protección de empleo financiadas mediante el SURE cubrieron alrededor de 31,5 millones de trabajadores y 2,5 millones de empresas en toda Europa, permitiendo una reincorporación al mercado laboral y recuperación económica mucho más rápidas. Solo en España, estas medidas protegieron a más de 3,5 millones de trabajadores por cuenta ajena y 1,5 millones de autónomos en el pico más alto de la pandemia, cerca del 25 % de la fuerza laboral del país.

⁶ <https://www.bde.es/wbe/en/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-trabajo/stabilisation-properties-of-a-sure-like-european-unemployment-insurance.htm>

⁷ https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/ex-post-evaluation-european-instrument-temporary-support-mitigate-unemployment-risks-emergency-sure_en

Sin la ayuda europea, por tanto, España y el resto de los países solicitantes habrían sufrido una destrucción de empleo mucho más intensa y un incremento significativamente más abultado del coste de la deuda, al tener que captar financiación en mercados más tensionados. En cualquier caso, más allá de sus efectos sobre el mercado laboral, el SURE señaló que la UE mostraba que estaba dispuesta a actuar como un auténtico estabilizador macroeconómico.

2.3.2. El MRR: un instrumento de recuperación y transformación

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) constituye la pieza central de *NGEU*. Se creó con el objetivo de impulsar la recuperación económica europea tras el *shock* experimentado en la pandemia y de avanzar hacia cambios estructurales que permitieran mejorar la resiliencia social y medioambiental de nuestras sociedades. El MRR es, de hecho, del mayor programa de inversión jamás financiado por la UE, articulado en un volumen inicial de 723.800 millones de euros repartidos en 338.000 millones en transferencias no reembolsables (o subvenciones) y 385.800 millones en préstamos⁸.

La dotación financiera disponible para cada Estado miembro se distribuía entre transferencias y préstamos. En el primer caso, el importe máximo dependía de una fórmula que tenía en cuenta la estructura socioeconómica de cada país y la magnitud del impacto de la pandemia: el 70 % de la contribución se calculaba a partir de la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo, y el 30 % restante tenía en cuenta la población, la inversa del PIB per cápita y la caída del PIB real en 2020 y del crecimiento acumulado del PIB real entre 2020 y 2021. Los préstamos, en cambio, no seguían ninguna fórmula distributiva, sino que dependían de la solicitud voluntaria de los Estados miembros hasta un límite máximo equivalente al 6,8 % de la renta nacional bruta de 2019.

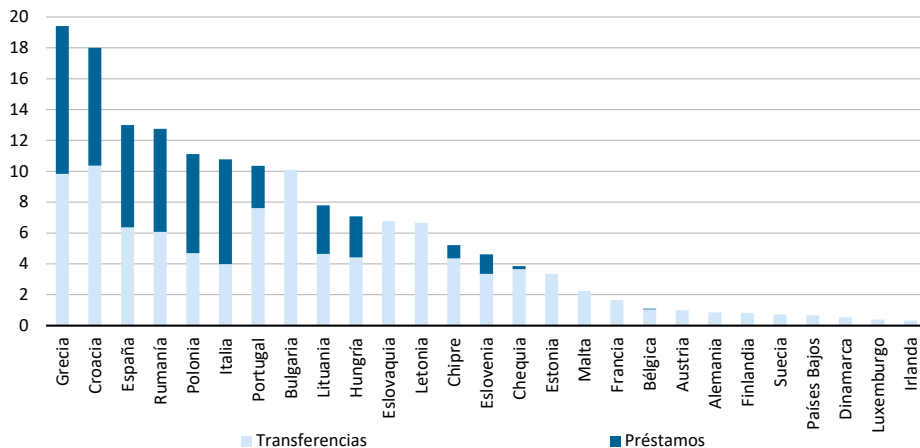
El resultado de aplicar las fórmulas dio lugar a una distribución dispar, pero justa: los países del sur de Europa, como Grecia (con una dotación equivalente al 16 % del PIB), España (13 % del PIB) o Italia (9 % del PIB), concentraron gran parte de las transferencias debido a la brutal caída de la actividad que experimentaron durante 2020, su elevada población y la relativamente más lenta recuperación económica posterior a la pandemia. Mientras tanto, en el extremo contrario encontramos a Finlandia, Suecia o Países Bajos, todos ellos con una dotación inferior al 1 % del PIB, en los que el impacto del COVID-19 fue significativamente menor, la recuperación más rápida y en los que se disfruta, además, de niveles de vida promedio muy elevados (gráfico 2.1).

⁸ Según la información consolidada por la Comisión Europea, de mediados de octubre de 2024, la asignación presupuestaria del MRR se situaría en torno a 650.000 millones de euros. Esta modificación sobre el presupuesto inicial se debe a la inclusión del capítulo *REPowerEU*, orientado a eliminar las dependencias energéticas de Rusia tras la invasión y el *shock* de inflación, a los recursos procedentes del régimen europeo de comercio de derechos de emisión (ETS) y a los ajustes asociados a la *Brexit Adjustment Reserve*.

GRÁFICO 2.1.

DOTACIÓN PRESUPUESTARIA POR ESTADO MIEMBRO

Porcentaje del PIB de 2019



Fuentes: Afi a partir de RRF Scoreboard y Eurostat.

En cualquier caso, la magnitud del MRR situó a la UE ante un desafío sin precedentes. Por primera vez en su historia, los Estados miembros aprobaron un instrumento que combinaba financiación a gran escala con la posibilidad de emitir deuda conjunta para sostener la recuperación, una primera aproximación a lo que debería ser una verdadera capacidad fiscal a nivel europeo. Esta decisión, que venció numerosas reticencias históricas, exigió un acuerdo político complejo que se cerró en julio de 2020 tras intensas negociaciones en el Consejo Europeo⁹, y dio lugar a un proceso marcado por un elevado grado de coordinación y aprendizaje entre los gobiernos nacionales y la Comisión.

El diseño del MRR introdujo una estructura novedosa en la forma de desplegar políticas públicas europeas basada en la idea de pagos por cumplimiento, un instrumento *performance-based*. La financiación se asigna a planes de recuperación y resiliencia que cada Estado miembro diseña, elabora y presenta a la Comisión para su evaluación. Estos planes debían estar formados por un conjunto de inversiones y reformas, creando un círculo virtuoso de recuperación y transformación a largo plazo. A su vez, la forma de evaluar el cumplimiento de esas reformas e inversiones se realizaría mediante el cumplimiento de hitos (vinculados a reformas) y objetivos (vinculados a inversiones), cuya verificación desembocaría en los pagos planificados. En términos de horizonte temporal, el reglamento¹⁰ establecía como fecha máxima el 31 de agosto de 2026 para soli-

⁹ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx>

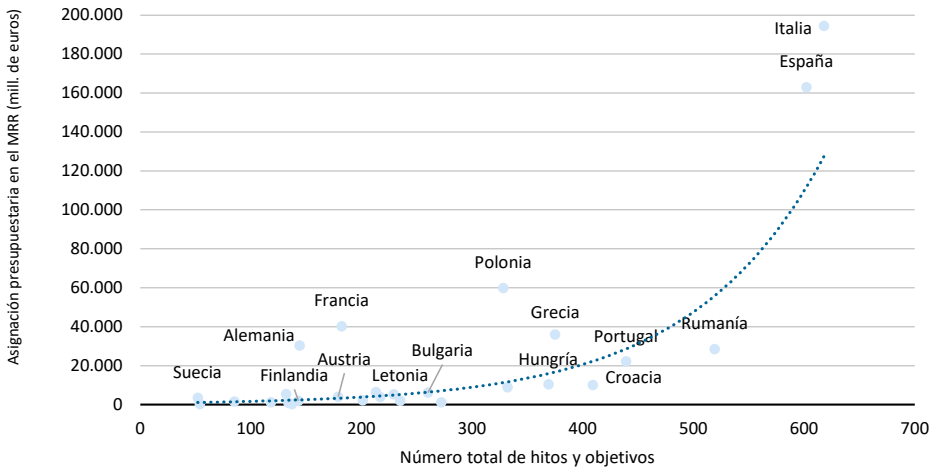
¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

citar pagos y evaluar medidas, con diciembre de 2026 como fecha límite para efectuar desembolsos por parte de la Comisión Europea.

La Comisión Europea enfrentó aquí un primer desafío de coherencia entre el tamaño de la asignación del MRR y las medidas incluidas en el plan de cada Estado miembro. Se debía asegurar una cierta relación entre ambas variables, de forma que la exigencia en el nivel de definición de las actuaciones fuera en consonancia con el tamaño de la dotación presupuestaria. En este sentido, se aprecian algunas discrepancias que podrían tener que ver tanto con la complejidad de las actuaciones de los distintos planes como con el proceso de aprendizaje al que se enfrentó la institución durante la negociación.

España e Italia son los dos países que concentran una mayor asignación presupuestaria en el MRR (casi 360.000 millones, un 55 % del total), y también los que acumulan un mayor número de hitos y objetivos de seguimiento (alrededor de 600). Pero más allá del ejemplo ítalo-español —de alguna manera *outliers* en esta relación—, se observan discrepancias entre los planes de países como Rumanía o Grecia y los de Alemania o Francia: con dotaciones similares (alrededor de los 30-40.000 millones de euros cada uno), el número de hitos y objetivos alcanza los 375 en Grecia y 520 en Rumanía, frente a menos de 150 en Alemania o los 180 de Francia (gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2.
TAMAÑO INICIAL DEL PLAN Y NÚMERO DE HITOS Y OBJETIVOS INICIALES



Fuentes: Afi a partir de RRF Scoreboard.

En cualquier caso, uno de los aspectos más importantes en la definición de los planes de recuperación es su alineación tanto con retos nacionales como con objetivos estratégicos de la Unión Europea, conceptos que se plasmaron en la

obligación de que las medidas incluidas en los planes de recuperación cumplieran con dos requisitos principales.

Por un lado, debían hacer frente a los retos estructurales identificados en el marco del Semestre Europeo (las recomendaciones específicas de país, o *Country Specific Recommendations*), así como tener en cuenta otros marcos estratégicos para la UE como el Acuerdo de París o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Por otro, debían estar también alineadas con los seis pilares que forman las prioridades políticas de la UE, especialmente con las

CUADRO 2.1.

PRINCIPALES INNOVACIONES INSTITUCIONALES DEL MRR

Categoría	Innovación	Descripción
Diseño del instrumento	Integración de retos estructurales	Inclusión de retos identificados en las recomendaciones específicas de país (CSRs).
	Alineación con las prioridades políticas de la Unión Europea	Contribución a los seis pilares prioritarios en la UE, especialmente a las transiciones verde y digital (<i>twin transitions</i>). El 37 % del gasto debía ir destinado a objetivos verdes y un mínimo del 20 % a digitales.
	Aplicación del principio DNSH (<i>Do No Significant Harm</i>)	Todas las medidas deben cumplir el principio de “no causar un perjuicio significativo”, introduciendo una evaluación medioambiental sistemática de las medidas.
	Adicionalidad del gasto	La financiación del MRR no debe sustituir gasto corriente, exige que los recursos complementen el esfuerzo inversor que ya realizaban los países.
Funcionamiento y evaluación	Desembolsos condicionados a cumplimiento (<i>performance based</i>)	Pagos por cumplimiento de los hitos y objetivos, sustituyendo las lógicas de verificación de gasto por una de resultados.
	Calendario plurianual de reformas e inversiones	Los planes incorporan una planificación detallada hasta 2026, que permite ordenar la secuencia de reformas y coordinar la ejecución con la recepción de fondos.
	Flexibilidad dentro de un marco evaluable	El Reglamento del MRR permite hacer ajustes de contenido y alcance de las medidas siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos.
Gobernanza	Cogobernanza	La Comisión y el Estado miembro trabajan de forma conjunta en el diseño y seguimiento del plan, con un intercambio técnico continuo.
	Apropiación nacional (<i>ownership</i>)	Cada gobierno diseña su propio Plan de Recuperación y lo acuerda con la Comisión, definiendo contenido según sus prioridades.
	Proceso de aprendizaje continuo (<i>learning by doing</i>)	La forma de evaluación y ejecución del MRR exige la creación de estructuras administrativas nuevas y una adaptación institucional progresiva tanto en los Estados miembros como en la Comisión.

Fuente: Afi.

twin transitions, lo que implicaba una obligación de destinar un mínimo del 37 % del gasto a objetivos climáticos (transición verde) y del 20 % a transformación digital (transición digital). De esta forma se garantizaba una estrecha coherencia tanto a nivel nacional (reformas e inversiones internas) como supranacional (vinculadas con los objetivos estratégicos de la Unión).

El mecanismo incorporaba, además, unos principios transversales que se ven reflejados en los planes de todos los Estados miembros. Este es el caso de la apropiación nacional en el diseño y la ejecución del plan (*ownership*), gracias a la cual los gobiernos mantienen la libertad de seleccionar las reformas e inversiones más adecuadas a sus necesidades siempre y cuando cumplan con los requerimientos europeos. Del respeto al principio de adicionalidad, de modo que los recursos no sustituyan gasto corriente. Y del cumplimiento del principio de “no causar perjuicio significativo” (*Do No Significant Harm* o DNSH, por sus siglas en inglés), que impide financiar actuaciones que generen daños significativos al medioambiente.

Además, el Reglamento obligaba a cada país a cuantificar la contribución de los planes en términos de igualdad de género y de oportunidades, así como a incluir un resumen del proceso de consulta llevado a cabo con los *stakeholders* del plan (agentes sociales, comunidades autónomas, entidades locales) e introducir las medidas necesarias para prevenir y detectar la corrupción y el fraude en el manejo de fondos, y los conflictos de interés.

Por último, un aspecto destacable del funcionamiento del instrumento es su flexibilidad, reforzada tras la evaluación de medio plazo del MRR publicada en 2024. Por un lado, se clarificaron las circunstancias objetivas por las que los Estados miembros podían modificar sus planes de recuperación, haciendo uso del artículo 21 del Reglamento. Y, por otro, se incorporó una metodología de suspensión de pagos¹¹ para cuantificar el no cumplimiento de hitos u objetivos incluidos en los planes. De este modo, la Comisión ha podido preservar la coherencia y credibilidad del MRR sin convertir su diseño en un marco rígido e inamovible, facilitando ajustes puntuales que han contribuido, en algunos casos, a mantener el ritmo de ejecución y a reducir el riesgo de bloqueos en los desembolsos.

Con todo, el mecanismo y los planes de recuperación han supuesto una innovación institucional que tiene el potencial de perdurar en el tiempo y que, de hecho, ya se está aplicando en otras iniciativas relevantes de la Comisión Europea. Este es el caso de la Facilidad de Ucrania¹², creada para impulsar la reconstrucción del país después de la invasión rusa, o la de los Balcanes occidentales¹³, que

¹¹ https://commission.europa.eu/publications/updated-guidance-recovery-and-resilience-plans_en.

¹² https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en

¹³ https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/reform-and-growth-facility-western-balkans_en#how-will-the-facility-work

tiene como misión facilitar la convergencia de estos países con la UE hasta su adhesión.

2.4. LA COMISIÓN EUROPEA COMO ACTOR RELEVANTE EN LOS MERCADOS DE CAPITALES EUROPEOS

El programa NextGenerationEU supuso un antes y un después para la UE como emisor de deuda. Aunque la CE lleva décadas realizando emisiones de deuda, habían sido residuales hasta 2020. La deuda emitida por la Comisión Europea goza de un tratamiento regulatorio similar a la deuda pública de máxima calidad de cualquier país soberano. La Comisión Europea está facultada por los Tratados de la UE para obtener financiación en los mercados de capitales en nombre de la Unión. Sin embargo, a diferencia de las emisiones realizadas por organizaciones multilaterales, respaldadas por aportaciones conjuntas de capital, en el caso de la UE el respaldo viene del presupuesto comunitario.

La pandemia obligó a la CE a ser mucho más ambiciosa. Las emisiones de deuda conjunta fueron clave para facilitar financiación a países que se encontraban en una situación fiscal delicada. En primer lugar, como comentábamos en el epígrafe anterior, a través del programa SURE se emitieron 100.000 millones de euros de bonos sociales que permitieron la preservación del empleo y la renta a través de la financiación de los ERTE u otras medidas de retención de empleo. Posteriormente llegó NextGenerationEU, un programa mucho más ambicioso en términos de volumen donde se permitía financiar hasta 712.000 millones de euros a través de bonos.

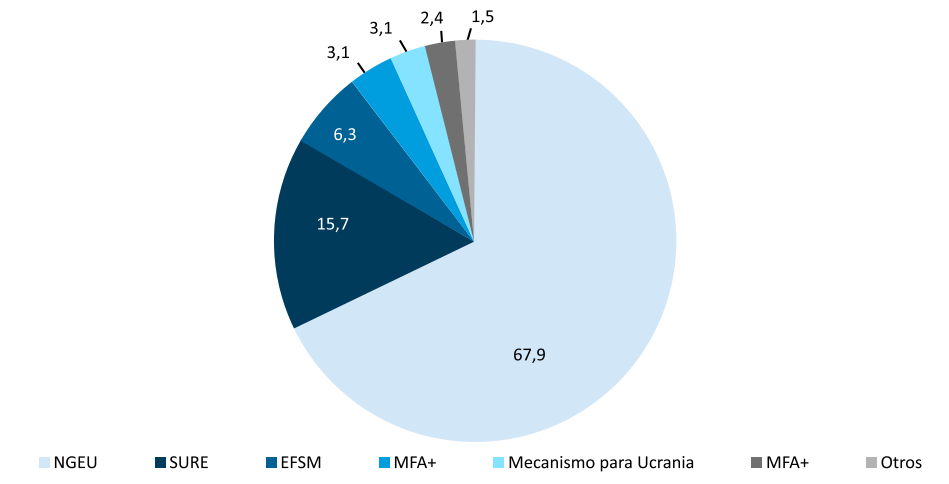
Desde la creación de NGEU, la UE tiene como objetivo mostrarse como un emisor recurrente en los mercados de deuda pública, presentando un plan de financiación único a través de bonos y letras, independientemente del destino de esos fondos. Esto supone que todas las emisiones operan bajo el mismo marco de gobernanza y riesgo. Así, a septiembre de 2025¹⁴, los fondos captados se destinan a las siguientes políticas: i) NGEU; ii) apoyo a Ucrania; iii) SAFE, el programa de hasta 150.000 millones en créditos a los Estados miembros para acelerar sus inversiones en defensa, y iv) otras políticas.

Cabe destacar que, en enero de 2026, el Parlamento Europeo ha dado el visto bueno para que los países de la UE puedan poner en marcha un préstamo de 90.000 millones de euros a Ucrania sin la participación de Hungría, Eslovaquia y República Checa. Este es el primer paso necesario para aprobar la propuesta y es un reflejo de que, ante la necesidad de una mayor rapidez en la toma de decisiones por parte de la UE, se buscarán alternativas a las tradicionales para aprobar propuestas.

¹⁴ Todos los datos referentes a los bonos de la UE son a fecha 30 de septiembre de 2025.

El saldo vivo de bonos de la UE (gráfico 2.3) se sitúa alrededor de los 680.000 millones de euros, de los que 461.000 corresponden a NGEU (el 68 % del total) y 106.000 millones a SURE (el 16 %). Esta intensidad emisora ha permitido que la CE se sitúe como el quinto emisor de la UE en cuanto a saldo vivo (tan solo por detrás de los cuatro grandes países: Alemania, Francia, Italia y España), y en el líder en 2025 en términos de emisión neta.

GRÁFICO 2.3.
DISTRIBUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LOS BONOS UE
Porcentaje



Fuente: Afi a partir de Comisión Europea.

El objetivo último de la emisión conjunta de deuda era generar capacidad fiscal para hacer frente a los costes derivados de la pandemia y financiar la transformación. Para ello no solo se necesitaba que la Comisión Europea emitiera la deuda necesaria, sino que lo hiciera con un coste de emisión promedio inferior al que soportarían los países. En este sentido, también se ha producido un proceso de aprendizaje y de adaptación a los mercados. Aunque el coste fue inicialmente muy superior al previsto, los sucesivos esfuerzos de la Comisión están dando sus frutos.

En 2020, cuando comenzó la emisión de grandes volúmenes, la visión del mercado era que la deuda común debería cotizar a un nivel que se situaba, en términos de diferencial de crédito, aproximadamente entre la deuda alemana y la francesa. Los argumentos que iban en esta dirección tenían en cuenta principalmente dos factores:

- En primer lugar, la deuda común debería financiarse a un tipo de interés ligeramente superior al *bund* alemán. Esto es debido a que el mercado de deuda alemán es mucho más profundo y líquido que el europeo, por

lo que la deuda común pagaría una prima de iliquidez. El segundo factor tiene que ver con la inexistencia de un mercado de futuros de deuda europea, algo que sí se produce en el caso alemán.

- En segundo lugar, y aunque con una probabilidad mínima, en el hipotético caso de que se produjese una ruptura del área euro, la calidad crediticia de Alemania sería superior a la del resto de Estados miembros o de las entidades supranacionales.

No obstante, la realidad fue distinta. En un principio, la deuda común cotizaba con un diferencial similar al francés, pero fue desviándose al alza hasta superarlo sustancialmente en 2022 y 2023, situándose en niveles similares al de España. Esta no era una cuestión baladí, ya que, más allá de la gran ventaja de mutualizar los riesgos de los distintos países a partir de estas emisiones, se pretendía conseguir financiación más asequible. Sin embargo, en los años iniciales de las emisiones NGEU, los únicos beneficiados fueron los países periféricos, y por una cuantía inferior a la inicialmente prevista, de forma que la continua reducción del diferencial de crédito de países como España e Italia ha jugado como desincentivo en la demanda de préstamos NGEU y deuda de la CE.

La propia Comisión Europea, en un informe trimestral de finales de 2023¹⁵, apuntaba que los diferenciales de deuda europea no reflejaban sus fundamentales ni en términos de calidad crediticia, ni de liquidez o volumen. Sin embargo, en los últimos años las acciones acometidas para una mejora de la percepción de la UE como emisor han sido continuas.

En 2023, se estableció un plan de financiación único para la UE que se revisa cada seis meses, tomando la decisión de considerar la deuda de la UE como máxima calidad a efectos de garantía en los mercados financieros e introduciendo acuerdos con intermediarios principales (*primary dealers*) para asegurar que siempre haya precios y liquidez en mercados interbancarios reconocidos.

En 2024, se lanzó una facilidad repo, permitiendo a esos intermediarios acceder a bonos de la UE de forma temporal en caso de escasez. También se permitió liquidar directamente operaciones con bonos de la UE en la gran plataforma de deuda europea (T2S) vía el *EU Issuance Service*. En general, esto hace que el proceso sea más seguro y similar al de los mercados más profundos de los Estados miembros, facilitando su uso como garantía ante los bancos centrales y condiciones similares entre los inversores.

Finalmente, en 2025 se ha dado la posibilidad de introducir ofertas no competitivas de hasta el 20 % del volumen en subastas, permitiendo a los inversores

¹⁵ <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/Fourth%20half-yearly%20report%20on%20the%20execution%20of%20the%20EU%20borrowing%20and%20lending%20operations.PDF>.

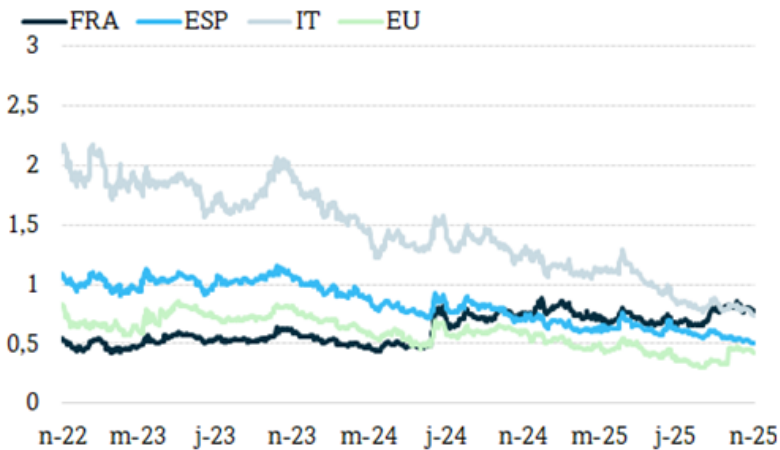
asegurarse un porcentaje de la emisión sin pujar por el precio. Además, se han producido avances muy favorables en las instituciones privadas, como la inclusión de bonos UE en índices de referencia y el lanzamiento de futuros sobre bonos de la UE.

En conjunto, todas estas iniciativas han impactado favorablemente en el coste de emisión de la UE en los últimos años. El diferencial de la deuda UE frente a Alemania se ha estabilizado en 2025 en el rango de 35-45 puntos básicos (pb) frente a los cerca de 70 pb promedio en el periodo 2022-2023, cuando se llegaron a superar incluso los 80pb, niveles muy superiores a los que se estimaban en el momento de lanzamiento del programa NGEU.

La deuda de la Unión Europea ha ido consolidándose como un mercado más maduro desde su fuerte arranque en 2020, cuando atrajo una demanda excepcional por ser un nuevo gran emisor. Con el tiempo, sin embargo, ese entusiasmo inicial se ha estabilizado, aunque los inversores siguen mostrando interés. Las emisiones sindicadas continúan funcionando muy bien, mientras que las subastas —tanto de bonos como de letras— aún no han alcanzado el mismo nivel de tracción. Aun así, la liquidez en el mercado secundario mejora año tras año, especialmente en 2025, lo que demuestra que las medidas recientes están teniendo un efecto positivo (gráfico 2.4).

Además, la base inversora está bien diversificada y balanceada, con una elevada masa que realiza compras para mantener hasta su vencimiento (25 % tesorerías de bancos, 20,7 % bancos centrales e instituciones oficiales y un 17,1 % aseguradoras y fondos de pensiones). Por zonas geográficas, destacan los inver-

GRÁFICO 2.4.
DIFERENCIAL DE LA DEUDA COMÚN RESPECTO AL BONO ALEMÁN



Fuente: Afi a partir de Bloomberg.

sores de dentro de la UE, que superan el 60 % del total, y los procedentes de Reino Unido (20,6 % y siendo el principal país inversor externo a la UE).

En definitiva, la deuda de la UE ha recorrido un camino importante en muy poco tiempo, consolidándose como un emisor relevante, con más liquidez, más presencia en los mercados y una base inversora estable y diversa. Y nos deja una nota en clave de futuro: este avance constituye la primera experiencia hacia la construcción de una verdadera capacidad fiscal europea, con un sistema de financiación común que permita responder mejor a crisis, invertir a largo plazo y reforzar la integración económica.

CAPÍTULO 3

El PRTR de España: diseño, gobernanza e instrumentos

Una vez introducidas las condiciones que dieron lugar al surgimiento del MRR, sus características principales y su capacidad para generar espacio financiero en los Estados miembros, este capítulo se adentra en el contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia desde una perspectiva nacional.

En primer lugar, se realiza una mirada general al plan, describiendo su contenido, diseño, asignación presupuestaria, gobernanza y los cambios que se han producido en él desde su aprobación inicial en julio de 2021.

En segundo lugar, introducimos los aspectos más relevantes de una nueva figura institucional de colaboración público-privada que ha tenido un papel relevante en el despliegue del PRTR: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Estratégica (PERTE).

Y, en tercer lugar, analizamos el papel de los instrumentos financieros como elemento de canalización de los préstamos que se incorporaron al PRTR tras la adenda de 2023.

3.1. EL DISEÑO, CONTENIDO Y GOBERNANZA DEL PRTR

3.1.1. Aspectos generales

La Comisión Europea evaluó positivamente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno de España en junio de 2021¹⁶, después de meses de negociación entre ambas partes. El plan se componía inicialmente de 212 medidas, repartidas en 110 inversiones y 102 reformas y organizadas en torno a cuatro ejes transversales, 10 políticas palanca y 30 componentes, que cubrían ámbitos tan amplios como la movilidad sostenible, la restauración y conservación de ecosistemas, el despliegue de las energías renovables, la modernización de las administraciones públicas o el impulso de la política industrial, la digitalización y el mejor funcionamiento de nuestro estado de bienestar. El objetivo, como ya se ha subrayado, era tanto impulsar la

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2987

recuperación económica como la transformación de nuestro modelo productivo hacia uno más moderno, sostenible y resiliente a largo plazo.

En un primer momento, el PRTR se diseñó teniendo en cuenta únicamente la asignación presupuestaria vinculada a las transferencias no reembolsables, que alcanzaban la cifra de 69.528 millones de euros. Eso lo convertía en el segundo mayor plan de todos los países europeos en términos absolutos, tan solo por detrás del plan italiano —aunque en porcentaje del PIB los planes de Grecia o Croacia superaban al español—.

Como marca el Reglamento y de manera transversal, las medidas incluidas en el plan debían cumplir una serie de condiciones, entre las que se encontraban las siguientes:

1. Estar alineadas con las recomendaciones específicas de país (*CSRs*) de 2019 y 2020 orientadas a España en el marco del Semestre Europeo. Estas recomendaciones se centraban, entre otros ámbitos, en la mejora de la sostenibilidad fiscal a largo plazo (especialmente del sistema de pensiones), la reducción del desempleo estructural y la temporalidad del mercado laboral, la educación, la reducción de la pobreza y la inclusión social, la mejora del funcionamiento de las administraciones públicas y el impulso de las transiciones verde y digital.
2. Alcanzar los objetivos mínimos de inversiones en los ámbitos verde y digital. El plan debía respetar los umbrales mínimos fijados a nivel europeo, que establecía dos metas cuantitativas para todos los planes nacionales: al menos un 37 % de las inversiones orientadas a objetivos climáticos y medioambientales y un 20 % a actuaciones que apoyaran la transición digital.
3. Cumplir con los principios horizontales de adicionalidad y con el principio de “no causar daño significativo” (DNSH). Todas las actuaciones del PRTR debían complementar y no sustituir el gasto corriente nacional y alinearse con el principio de “no causar daño significativo” al medio ambiente¹⁷.

Estas medidas supusieron un cambio de paradigma en la forma en la que operan tradicionalmente los fondos europeos, abordando retos estructurales nacionales y vinculándolos con objetivos estratégicos políticos de la Unión Europea. Entre este conjunto de medidas, destacan algunas con un peso específico superior, como la ley de cambio climático, el paquete de mejora del mercado laboral, del sistema de cuidados a largo plazo o de pensiones por el lado de las reformas, y la estrategia de movilidad sostenible, el programa de rehabilitación de vivienda o la digitalización de las pymes en el de inversiones.

¹⁷ El principio de DNSH implica que ninguna medida incluida en el plan de recuperación puede causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales de la Unión Europea, como son la mitigación y adaptación al cambio climático, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, la economía circular o la prevención y control de la contaminación, la biodiversidad o los ecosistemas.

El círculo virtuoso generado entre la implementación de las reformas y el apoyo financiero de las inversiones se estimaba que tendría un impacto macroeconómico muy significativo a medio plazo. Según los documentos oficiales del PRTR, la economía española podría alcanzar un nivel de PIB 3 puntos porcentuales por encima del escenario tendencial gracias a las inversiones (públicas y privadas) y al despliegue de las reformas, elevando el crecimiento potencial cerca del 2 %.

Todo ello debía impulsar un cambio estructural de la economía española hacia sectores de mayor valor añadido, con menores dependencias energéticas, más respetuosos con el medioambiente y con una mayor intensidad tecnológica. En definitiva, un modelo de crecimiento sostenible, mayor productividad y bienestar social.

3.1.2. Diseño, contenido y asignación presupuestaria en el PRTR

El PRTR adoptó un enfoque *top-down* que partía de la definición de cuatro ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial) y se expandía en 10 palancas y 30 componentes. Bajo esa estructura se escondía un paquete de medidas que debía dar respuesta a los seis pilares prioritarios que se marcaron a nivel europeo y que recogía el reglamento del MRR: además de las transiciones verde y digital y la cohesión territorial, el crecimiento inteligente, sostenible e integrador; la salud y resiliencia económica, social e institucional; y las políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud.

En el plan español, las políticas palanca son el paraguas temático sobre el que se agrupan componentes que comparten un mismo objetivo de fondo. Entre ellas se encuentran la transición energética, la modernización de las administraciones públicas, la digitalización de nuestras empresas o el impulso de la educación, la ciencia o la industria española. Por ejemplo, la palanca 3 incluía el componente 7 (Despliegue e integración de energía renovables), el componente 8 (Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de almacenamiento), el componente 9 (Hoja de ruta del hidrógeno renovable) y el componente 10 (Estrategia de Transición Justa), todos ellos con el objetivo de impulsar una transición energética justa e inclusiva. El resto de las palancas seguían un patrón similar, salvo la 4 (Modernización de la Administración Pública), formada solo por el componente 11 (cuadro 3.1).

Desde el inicio, la dotación presupuestaria por palancas estuvo muy centrada en la agenda urbana y rural (palanca 1; 20,7 % del total), las infraestructuras y ecosistemas resilientes (palanca 2; 15 % del total) y en la modernización y transformación de tejido industrial (palanca 5; 23,1 % del total). Estos tres ámbitos acumulaban más de 40.000 millones de euros en inversiones (casi un 60 % del

CUADRO 3.1.
POLÍTICAS PALANCA, COMPONENTES Y COSTE ASOCIADO

Palanca	Componentes	Coste estimado inicial (millones de euros)
P1. Agenda urbana y rural	1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada.	6.536
	2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.	6.820
	3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario.	1.051
P2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.	1.642
	5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos.	2.091
	6. Movilidad sostenible, segura y conectada.	6.667
P3. Transición energética justa e inclusiva	7. Despliegue e integración de energías renovables.	3.165
	8. Infraestructuras eléctricas, redes inteligentes y almacenamiento.	1.365
	9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.	1.555
P4. Una administración para el siglo XXI	10. Estrategia de Transición Justa.	300
	31. <i>REPowerEU</i> (incorporado en la agenda de 2023).	6.900
	11. Modernización de las administraciones públicas.	4.239
P5. Modernización y digitalización del tejido industrial	12. Política industrial España 2030.	3.782
	13. Impulso a la pyme.	4.894
	14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico.	3.400
P6. Pacto por la ciencia y la innovación	15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.	3.999
	16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.	500
	17. Reforma y fortalecimiento de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación.	3.457
P7. Educación y conocimiento, formación continua	18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.	1.069
	19. Plan Nacional de Competencias Digitales (<i>digital skills</i>).	3.593
	20. Plan estratégico de impulso de la formación profesional.	2.076
P8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida 0-3.	1.648
	22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.	2.492
	23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.	2.363
P9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	24. Revalorización de la industria cultural.	323
	25. España <i>hub</i> audiovisual de Europa (<i>Spain AVS Hub</i>).	200
	26. Plan de fomento del sector del deporte.	300
P10. Modernización del sistema fiscal	27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.	—
	28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.	—
	29. Mejora de la eficacia del gasto público.	—
-	30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.	—
	32. Apoyo a la recuperación y la resiliencia a desastres naturales.	—
Total		69.527

Nota: Tras la inclusión del componente 32 no se ha llevado a cabo una modificación y actualización del coste del resto de componentes del PRTR, ni se conoce su asignación a una política palanca concreta. Por esa razón, el componente 32 aparece definido en solitario y sin asignación presupuestaria.

Fuentes: Af a partir de Comisión Europea y Gobierno de España.

total). Tras ellas, se encontraban las palancas 7 (Educación y conocimiento) y 3 (Transición energética justa e inclusiva), que sumaban casi 14.000 millones adicionales, lo que suponía destinar entre estas 5 palancas alrededor del 78 % de las inversiones del plan a medidas relacionadas con la transición ecológica, la movilidad sostenible, el incremento de las capacidades digitales de la población o la transformación del sistema educativo¹⁸.

Los componentes incluían a su vez un conjunto de reformas e inversiones que eran la base sobre la que se construyeron los hitos y objetivos que sirven de monitorización de progreso y de evaluación posterior por parte de la Comisión Europea. Reformas e inversiones que no debían operar aisladamente, sino formar un conjunto coherente de acciones para impulsar transformaciones estructurales. Este es el caso de las inversiones en formación de desempleados y políticas activas de empleo que se han desplegado junto a los cambios normativos en el ámbito laboral, o la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que opera junto a las inversiones en capacidad adicional de energías renovables (cuadro 3.2).

CUADRO 3.2.
TOP 10 INVERSIONES Y REFORMAS EN EL PRTR

	Inversiones	Reformas
1	Estrategia de movilidad sostenible	Ley de Cambio Climático y Transición Energética
2	Programa de rehabilitación de vivienda	Reforma del mercado laboral y el sistema de pensiones
3	Modernización de las administraciones públicas	Hoja de ruta del hidrógeno renovable
4	Plan de digitalización de pymes	Resiliencia y adaptación de ecosistemas
5	Hoja de ruta del 5G	Mejora de la calidad regulatoria y el clima de negocios
6	Nueva política industrial España 2030 y estrategia de economía circular	Modernización de la política agrícola y pesquera
7	Plan nacional de competencias digitales	Política de residuos e impulso de la economía circular
8	Desarrollo del sistema nacional de ciencia e innovación	Nueva política de vivienda
9	Modernización del sector turístico	Modernización de la justicia
10	Despliegue e integración de energías renovables	Nuevo modelo de cuidados de larga duración

Fuente: Afi a partir de PRTR.

Además de los componentes, que forman el núcleo de la estructura del PRTR, la complejidad en el despliegue de un número tan elevado de actuaciones en sectores tan amplios de la economía y la sociedad españolas requería instrumentos transversales que permitieran una ejecución ágil y granular. Con

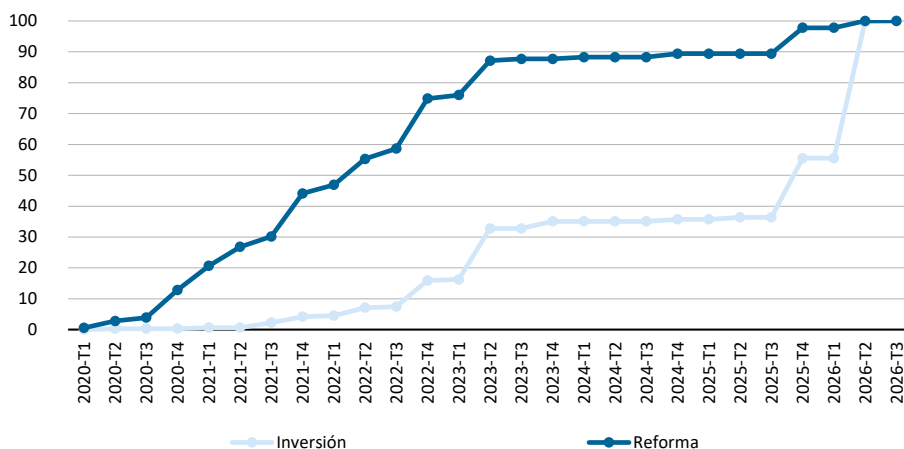
¹⁸ Como veremos más adelante, en términos de componentes, la invasión rusa a Ucrania en 2022, el *shock* de inflación y las consecuencias de la DANA de Valencia de noviembre de 2024 provocaron que los 30 componentes iniciales se ampliaran hasta 32. La adenda al PRTR de 2023 incluyó el componente 31, vinculado al programa *REPowerEU* y la reducción de la dependencia energética de Rusia, y posteriormente se añadió otro adicional, el 32, para apoyar la recuperación y resiliencia ante desastres naturales.

este objetivo se definieron los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE), y los instrumentos financieros que se crearon junto con la adenda de 2023 para gestionar los préstamos, dos figuras que se describen con profundidad más adelante y que han desempeñado un papel especialmente destacado en la distribución de fondos y en la ejecución del plan.

En términos de actuaciones, la versión inicial del PRTR situaba el número de hitos y objetivos total en 416, con un reparto aproximadamente equilibrado entre ambos tipos de medida (repartidos en 102 reformas y 110 inversiones), aunque, como veremos más adelante, esta cuantía sufrió variaciones considerables tanto en la adenda de 2023 como en la de simplificación de 2025.

Los países tenían la posibilidad de distribuir el cumplimiento de los hitos y objetivos a lo largo del tiempo en función de sus necesidades, siempre y cuando no fuera más allá del límite temporal del MRR (tercer trimestre de 2026). En este sentido, uno de los aspectos diferenciales a tener en cuenta en el análisis del diseño del PRTR es la estrategia de *frontloading* que adoptó el Gobierno de España.

GRÁFICO 3.1.
PORCENTAJE ACUMULADO DE HITOS Y OBJETIVOS HASTA AGOSTO DE 2026 EN EL PRTR, POR TIPO DE MEDIDA



Nota: Cifras actualizadas a enero de 2026.

Fuente: Afi a partir de Comisión Europea.

La intención era avanzar con el cumplimiento de las reformas lo más rápidamente posible para que la recepción de fondos se acelerara y ayudara a impulsar una recuperación económica todavía débil a mediados de 2021. España se convirtió así en el país europeo que concentró más reformas durante los dos primeros años de ejecución del plan (hasta finales de 2023): más de un 85 % del

total (Gráfico 3.1). Del otro lado, los hitos y objetivos vinculados a inversiones se retrasaban en el tiempo, dejando más de un 40 % de las mismas por cumplir en 2026 (hasta el punto de que en el segundo trimestre de este año se acumulan 140 hitos y objetivos, 136 de los cuales corresponden a inversiones y 4 a reformas).

3.1.3. Revisiones del PRTR desde su aprobación: la adenda de 2023 y la simplificación de 2025

El PRTR ha sufrido siete modificaciones de la Decisión de Implementación del Consejo (*Council Implementing Decision*, o CID, por sus siglas en inglés) desde su presentación y aprobación inicial en julio de 2021. Como se ha esbozado en párrafos anteriores, estos cambios se han reflejado en el volumen de recursos, el número de componentes y de hitos y objetivos, los instrumentos que se utilizan para su despliegue o el contenido de las medidas. De todas ellas, las modificaciones más importantes son las que introdujeron la adenda, aprobada por la Comisión Europea en octubre de 2023¹⁹, y la adenda final de simplificación que se aprobó en diciembre de 2025.

Estas dos adendas tenían objetivos muy distintos. Por un lado, la adenda de 2023 tenía como objetivo primordial incorporar la asignación presupuestaria vinculada a los préstamos del MRR, lo que implicaba superar los 160.000 millones de euros en total (transferencias no reembolsables y préstamos). En términos de contenido, buscaba un quintuple objetivo: impulsar la transición energética, la autonomía alimentaria, industrial y tecnológica, y acelerar la digitalización y reforzar la ciberseguridad. Con esas premisas de fondo, los cambios más relevantes fueron:

- Se incluyeron 83.200 millones de euros en préstamos. Esta cuantía suponía más que duplicar el volumen inicial de fondos disponibles para España según su dotación de transferencias no reembolsables, alcanzando un total de 163.000 millones de euros.
- Se revisó al alza la dotación de transferencias no reembolsables, pasando de 69.500 a 79.800 millones de euros, que se utilizarían principalmente para reforzar los PERTE ya creados.
- Se incorporó el capítulo *REPowerEU* como componente 31 del PRTR para reducir la dependencia energética europea de Rusia. Este paquete incluía medidas adicionales orientadas al impulso del hidrógeno renovable, la cadena de valor de la energía verde, las redes eléctricas y la descarbonización de la economía. En total, el coste se estimaba en 6.900

¹⁹ https://commission.europa.eu/document/download/2b7c67a5-b18e-45aa-a573-14a0e0cce7a3_en?file-name=SWD_2023_326_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf

millones de euros (5.200 millones de transferencias y 1.700 millones de préstamos).

- En términos presupuestarios, los mayores incrementos se concentraron en el componente 2 (Plan de rehabilitación de vivienda, más de 4.000 millones respecto a la asignación inicial), el componente 5 (Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos, +3.055 millones) y, principalmente, el componente 13 (Impulso a la pyme, +58.000 millones) y el componente 15 (Fortalecimiento de las capacidades de ciencia, +11.000 millones).

La ejecución de los préstamos se debía llevar a cabo a través de doce instrumentos financieros, que ayudarían a canalizar los fondos y apalancar inversión pública y privada hacia ámbitos como la transición verde, la vivienda y el transporte sostenible, el crecimiento y la escalabilidad empresarial, o el impulso de inversiones productivas en el territorio español. En el ámbito de las reformas, se incluían medidas como el establecimiento de zonas de bajas emisiones en municipios de más de 50.000 habitantes, la promoción de vivienda asequible, la prevención y el reciclaje de alimentos y desperdicios y la nueva estrategia nacional contra la desertificación.

Sin embargo, los cambios introducidos por la adenda de 2023 no fueron los últimos. Desde ese momento, el PRTR experimentó cinco modificaciones adicionales, cuyos cambios principales se resumen a continuación (según fecha de evaluación preliminar positiva por la Comisión Europea):

- En abril de 2024, España solicitó la modificación de 16 medidas: en siete de ellas se cambió el método de verificación para asegurar su cumplimiento mediante evidencia primaria (componentes 1, 6 y 20), y en nueve se buscaron mejores alternativas para su implementación (componentes 7, 11, 12, 13, 18 y 31). Además, anunció que una medida no era alcanzable debido a falta de demanda (componente 7).
- En enero de 2025, la Comisión aprobó una nueva modificación²⁰ solicitada por España que afectó a 33 medidas del PRTR: tres se consideraban inalcanzables debido a demanda insuficiente (de los componentes 13 y 14) y se extendieron en el tiempo; dos no eran alcanzables en el tiempo (componentes 22 y 26) y 24 buscaron mejores alternativas para cumplir con la ambición prevista inicialmente (componentes 1, 2, 3, 6, 9, 12, 13, 15, 17, 20, 22, 24 y 28); y 4 se simplificaron para reducir la carga administrativa (componentes 5, 10, 23 y 27).
- En abril de 2025, se aprobó la modificación del CID²¹ de doce medidas: para once se buscaron mejores alternativas para reducir la carga admi-

²⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17099-2024-INIT/en/pdf>

²¹ https://commission.europa.eu/document/download/0093e948-0d8d-4322-916c-300a28d5834c_en?file-name=COM_2025_177_1_EN_ACT_part1_v2.pdf

nistrativa (componentes 4, 5, 11, 13, 17, 18, 21 y 22), y una se declaró inalcanzable debido a la DANA de noviembre de 2024 (componente 23). En mayo de 2025, se aprobó la modificación de una medida del componente 13 impulsada por una reducción en la carga burocrática.

- En mayo de 2025, se aprobó la modificación de una medida del componente 13 impulsada por una reducción en la carga burocrática.
- En septiembre de 2025 se llevó a cabo la penúltima modificación²² del PRTR hasta el momento, que incluía diecisiete medidas. De ellas, una se modifica debido a una reducción de la carga administrativa (del componente 12), nueve no son alcanzables parcialmente debido a demanda insuficiente y una por excesiva carga administrativa (del componente 19), y seis medidas se incorporan (del componente 32).

Finalmente, de cara a asegurar el máximo cumplimiento de medidas hasta el fin del MRR y siguiendo las indicaciones presentadas por la Comunicación de la CE en el verano de 2025²³, España presentó su propuesta de simplificación ante la Comisión Europea en diciembre de 2025.

En concreto, se modificaron más de 150 medidas²⁴ que afectan particularmente al tramo de préstamos y, por tanto, a los PERTE y los instrumentos financieros del PRTR. De ellas, 35 se declaraban no alcanzables por baja demanda (la línea ICO de promoción de vivienda social, el PERTE de digitalización de usos de agua, el fondo Next Tech, el de Resiliencia Autonómica o el de Salud y Aeroespacial, por citar algunos ejemplos); 23 se declararon parcialmente no alcanzables por cuellos de botella en la cadena de suministro y dificultades técnicas no previstas (digitalización del patrimonio natural, conservación y restauración de ecosistemas, modernización de la Administración Pública).

En conjunto, esta modificación implicaba renunciar a más del 70 % de la asignación total de préstamos, que pasaron de los 83.200 millones incorporados en la adenda de 2023 a 22.700 millones tras la de 2025. De este modo, la asignación final del PRTR se situó en 102.575 millones de euros (79.850 millones de transferencias no reembolsables, que permanecían intactas, y 22.700 millones de préstamos). Entre las razones más relevantes de esta reducción cabe señalar la fragmentación parlamentaria, que ha dificultado la aprobación de determinadas leyes, y un contexto macrofinanciero favorable que ha permitido al Tesoro financiarse en condiciones similares a las ofrecidas por la deuda comunitaria.

²² https://commission.europa.eu/document/download/891eb40c-007e-44e9-9941-1e770cc71710_en?file-name=COM_2025_556_1_EN_ACT_part1_v3.pdf

²³ https://commission.europa.eu/document/download/ad5f00c9-4101-41a0-9d8f-e78f06c0c7ed_en?file-name=COM_2025_310_1_EN_ACT_part1_v8.pdf

²⁴ https://commission.europa.eu/document/download/023c40c3-e2d0-4b78-84b0-9b0cb45da21b_en?file-name=COM_2025_794_1_EN_ACT_part1_v3.pdf

GRÁFICO 3.2. CRONOGRAMA DEL PRTR



Fuentes: Afi a partir de Comisión Europea y Gobierno de España.

3.1.4. La gobernanza del PRTR: nuevas estructuras para nuevos desafíos

La gobernanza del PRTR se estableció teniendo en cuenta la estructura administrativa y competencial de España, caracterizada por el elevado peso de las comunidades autónomas (CC. AA.) y las entidades locales (EE. LL.) en la gestión y provisión de servicios públicos fundamentales. La complejidad que supuso la puesta en marcha de un instrumento *performance-based* requería la participación de todos los niveles de la administración, partiendo de la Administración General del Estado (AGE) y alcanzando el resto de los subniveles, para alcanzar los objetivos marcados.

Durante la etapa de elaboración de los planes de recuperación, siguiendo los requerimientos establecidos en el reglamento del MRR, los Estados miembros

realizaron un ejercicio de estimación de costes de todas las inversiones incluidas en los planes hasta alcanzar la cuantía máxima asignada. Para ello, las autoridades responsables debían utilizar fuentes de información contrastada y adecuadas a cada medida, basadas tanto en estimaciones de intervenciones similares previas como en registros contables, estadísticas públicas o estudios relevantes. En el caso de España, esas estimaciones fueron validadas por la Intervención General del Estado (IGAE), una institución de control y auditoría que goza de independencia funcional.

A pesar de que la estimación de costes era la base sobre la que se construía el alcance de cada actuación, su cumplimiento no se basaba en esos costes, sino en los resultados obtenidos (por ejemplo, número de plazas de formación profesional, empresas digitalizadas o puntos de recarga de batería de vehículo eléctrico). Esta clara diferencia con los fondos estructurales de cohesión o de desarrollo regional ha requerido un proceso de aprendizaje de las distintas administraciones a todos los niveles: programático, de justificación y control, y de reporte de los avances que se iban produciendo en cada una de las medidas.

La primera piedra de esta nueva gobernanza se estableció mediante la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la ejecución del PRTR²⁵, en el que se sentaron las bases para agilizar trámites y asegurar el control y seguimiento efectivo de los fondos del MRR, que desgranamos a continuación.

3.1.5. Nuevas estructuras

La gobernanza del PRTR presenta una estructura vertical articulada en dos niveles de actuación: por un lado, el que se establece entre las instituciones europeas y los Estados miembros y, por otro, el que se configura en el ámbito interno de cada Estado miembro. En este esquema, la Comisión Europea asume las funciones de supervisión y evaluación de los planes de recuperación, así como la propuesta de los desembolsos vinculados a su grado de cumplimiento, que deben ser autorizados por el Consejo Europeo. Por su parte, los Estados miembros son responsables de la planificación, gestión, ejecución y control de los planes de recuperación, así como de la correcta utilización de los recursos recibidos.

En el caso de España, este sistema asegura una estructura de funcionamiento integradora de los distintos niveles administrativos: desde la Administración General del Estado hacia las CC. AA., las EE. LL. y el sector privado u otras organizaciones no gubernamentales que pudieran ser beneficiarias de ayudas o subvenciones.

²⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>

El Real Decreto Ley 36/2020 creó un marco jurídico y organizativo en el que se incluyeron algunos organismos de nueva creación, tanto a nivel de gestión como de coordinación, que podríamos clasificar según su naturaleza.

En un primer nivel tendríamos las estructuras de coordinación intragubernamental, que incluyen:

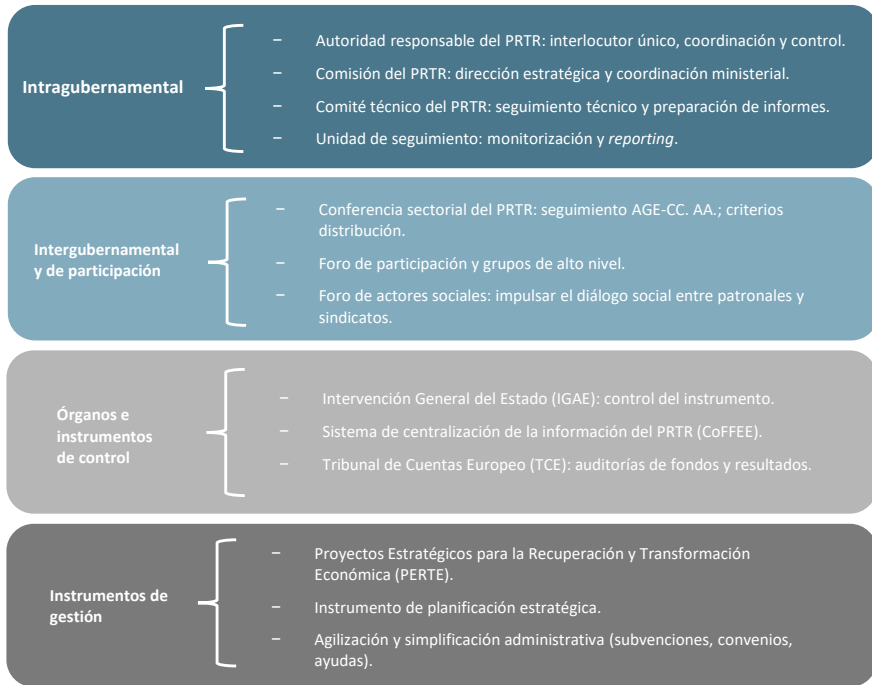
- La autoridad responsable del PRTR ante las instituciones europeas, actuando como punto de contacto con la Comisión Europea. Debe asegurar la coordinación entre los ministerios, organismos públicos, CC. AA. y EE. LL. implicados en el PRTR. Además, es el órgano encargado de las solicitudes de pago, ejerce la dirección del Comité Técnico y de secretaría técnica de la Conferencia Sectorial del PRTR. La autoridad se estableció en la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFP) del Ministerio de Hacienda.
- La Comisión del PRTR. Se encarga de la dirección y coordinación del plan. Está presidida por el presidente del Gobierno y la componen los y las vicepresidentas, ministros y ministras, los secretarios de Estado de Economía, Hacienda, Presupuestos y Derechos Sociales, además de la autoridad responsable y el responsable del departamento de Asuntos Económicos y G20 del gabinete del presidente.
- El Comité Técnico para el PRTR. Es el órgano de asistencia y soporte de la Comisión. Debe proporcionar soporte técnico, efectuar estudios y análisis, informar y asistir a los órganos de gobernanza, entre otros.
- La Unidad de Seguimiento del PRTR, con el objetivo de mantener informado directamente al presidente del Gobierno. Se establece en el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del gabinete del presidente del Gobierno.

En un segundo nivel tendríamos los destinados a la coordinación intergubernamental, siendo el más determinante la Conferencia Sectorial del PRTR. Este órgano sirve de coordinación entre el Estado y las CC. AA. para asegurar su participación en los proyectos del MRR y los criterios de distribución de fondos. Está presidida por la ministra de Hacienda y por los consejeros de cada materia en cada una de las CC. AA. y de las ciudades autónomas. Además, para incorporar también a las EE. LL., la Conferencia tiene la potestad de convocar a los representantes de las administraciones locales que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

A la Conferencia Sectorial se suman otros foros de participación y grupos de alto nivel que aseguran la representación de actores relevantes en la ejecución del PRTR, incluyendo a las organizaciones empresariales y a los sindicatos más representativos.

GRÁFICO 3.3.

ÓRGANOS DE GOBERNANZA DEL PRTR Y FUNCIONES



Fuente: Afi.

El tercer nivel de gobernanza, clave para el funcionamiento del PRTR, está formado por la Intervención General del Estado (IGAE), que ejerce como autoridad de control, verificación y auditoría de los fondos, cumpliendo con los estándares marcados por la normativa de la Unión Europea y del MRR. Es, además, el punto de enlace con las autoridades comunitarias de la materia, como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Para facilitar el control de las actuaciones vinculadas al PRTR, la IGAE desarrolló un sistema de información integrado e interoperable entre administraciones (CoFFEE), que ayuda a verificar y auditar los fondos, previniendo y detectando el fraude y la corrupción.

En algunos casos, la gobernanza del PRTR ha requerido la creación de algunos instrumentos especiales de gestión. Los más representativos e innovadores han sido los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). Dada su relevancia, el siguiente apartado desarrolla su razón de ser y sus características diferenciales.

3.2. LOS PERTE COMO ELEMENTO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) se introdujeron en la legislación española mediante el Real Decreto-ley

36/2020, con la idea de reforzar la colaboración público-privada y poner en marcha proyectos transformadores en ámbitos clave vinculados al PRTR. Aunque es pronto para evaluar sus efectos, la figura de los PERTE podría ser determinante en la política industrial española a medio plazo, gracias a una coordinación reforzada entre los distintos niveles de la Administración Pública —especialmente entre la Administración General del Estado y las CC. AA.—, con el objetivo de impulsar inversiones públicas en sectores estratégicos para el país.

A diferencia de los instrumentos tradicionales de financiación, que se centran en canalizar ayudas, los PERTE introducen un enfoque orientado a la transformación de sectores como el vehículo eléctrico, la industria agroalimentaria o la descarbonización de la industria. Así, integran actuaciones a lo largo de cadenas de valor completas, combinando medidas regulatorias, programas de I+D y financiación mediante compras públicas y otros instrumentos financieros. El objetivo último es impulsar la competitividad, sostenibilidad y modernización del tejido productivo de nuestro país.

En su diseño institucional, los PERTE buscan una gobernanza multiactor: implican a la Administración central, las comunidades autónomas, empresas (grandes y pymes), universidades, centros tecnológicos y agentes sociales. El marco legal creó además instrumentos administrativos específicos—como el registro estatal de entidades interesadas y oficinas técnicas sectoriales— para facilitar la identificación de socios, la gestión y el seguimiento de los proyectos. Cada PERTE se programa, despliega y evalúa de forma individual, aunque todos encajan en el marco estratégico general del PRTR.

En un primer momento, el plan incluía 12 PERTE con una asignación total de 14.205 millones de euros, cuantía que se amplió hasta superar los 41.100 millones tras la aprobación de la adenda (cuadro 3.3). A los doce PERTE iniciales se sumó en abril de 2025 el PERTE número 13 sobre Industrialización de la Vivienda²⁶, con una dotación de 1.300 millones de euros. De los casi 27.000 millones de diferencia entre la fase inicial y la final, 7.600 millones provenían de transferencias adicionales, 16.600 millones de préstamos y 2.600 millones de REPowerEU, que se incorporaron al PERTE ERHA.

Por tipología, las diferencias más significativas entre la asignación presupuestaria inicial y la final se registraron en el PERTE Chip, que pasó de 275 a 12.250 millones de euros (+11.975 millones); el ERHA, de 6.600 a casi 11.000 millones (+4.400 millones); el PERTE VEC, de 2.870 a 4.120 millones (+1.250 millones); y, por último, el de digitalización del ciclo del agua, que pasó de 430 a 3.485 millones (+3.055 millones). En conjunto, estos cuatro PERTE concentraban más de 20.000 millones adicionales de financiación de un incremento total de 26.000

²⁶ <https://www.mivau.gob.es/vivienda/perte-industrializacion-de-la-vivienda>

millones dedicados a los PERTE. Sin embargo, la reducción de gran parte del tramo de préstamos que impulsó la adenda de simplificación ha podido afectar de manera sustancial a muchas de estas medidas.

CUADRO 3.3.

PERTE CREADOS Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA INICIAL

PERTE	Asignación presupuestaria inicial (millones de euros)
1. Microelectrónica y semiconductores (chip)	275
2. Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA)	6.600
3. Vehículo eléctrico y conectado (VEC)	2.870
4. Digitalización del ciclo del agua	430
5. Descarbonización industrial	450
6. Aeroespacial	590
7. Salud de vanguardia	810,1
8. Agroalimentario	747
9. Economía social y de los cuidados	766,3
10. Industrialización de la vivienda	-
11. Nueva economía de la lengua	323,5
12. Economía circular	192
13. Industria naval	150
Total	14.205

Nota: La asignación vinculada a los PERTE ha sido modificada tras la adenda de simplificación, por lo que las cuantías pueden variar sustancialmente respecto a la inicial.

Fuente: Afi a partir de la adenda al PRTR.

3.2.1. La gobernanza y otros aspectos institucionales de los PERTE

Los PERTE se conciben como instrumentos de política industrial con vocación de permanencia, orientados a impulsar sectores trectores capaces de generar efectos estructurales sobre la economía española. No responden a una lógica coyuntural vinculada al despliegue del MRR, sino a la necesidad de fortalecer cadenas de valor estratégicas, modernizar el tejido productivo y movilizar inversión privada allí donde existen fallos de mercado o barreras que limitan el desarrollo de proyectos transformadores. Desde su diseño, los PERTE ubican la colaboración público-privada en el centro de la intervención para reducir incertidumbre, alinear incentivos y facilitar que iniciativas empresariales de alto riesgo tecnológico, inversor o regulatorio puedan aterrizar y escalar en España.

Presupuestación flexible

Una de las características diferenciales que los responsables del PRTR perseguían con el modelo PERTE es la flexibilidad tanto en términos de estructura como en los instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos marcados.

En términos de flexibilidad, tal y como se concibieron, los PERTE podían estar formados por un proyecto con objetivos y modalidades de ejecución únicas o por varios proyectos integrados bajo una misma estructura. Por ejemplo, dentro de un mismo enfoque temático como el PERTE del vehículo eléctrico conectado (PERTE VEC), se pueden encontrar proyectos de digitalización, mejoras en líneas de producción, eficiencia de los vehículos o mejora de componentes y baterías, aunque también se han impulsado convocatorias de concurrencia simple (por orden de llegada) para personas físicas o grandes convocatorias competitivas para agrupaciones de varias entidades. Además, a diferencia de otros programas de ayuda que parten de presupuestos fijos, la asignación presupuestaria de los PERTE se puede ajustar dinámicamente en función de la demanda empresarial. Este carácter flexible permite reprogramar recursos, modificar intensidades de ayuda o incorporar nuevos instrumentos cuando las condiciones lo requieren.

El uso combinado de distintos instrumentos, como subvenciones, préstamos y garantías, refuerza esta flexibilidad. Al permitir distintas intensidades de apoyo según el perfil de riesgos y la fase del proyecto, se favorece una asignación más eficiente de los recursos públicos y se maximiza la capacidad de apalancamiento del capital privado. Esta lógica puede ser especialmente relevante en sectores de alto volumen de inversión en capital y maduración lenta, donde la necesidad de inversión inicial es elevada y el retorno se materializa a medio plazo.

Lejos de ser discrecionales, las reprogramaciones responden a criterios técnicos de ejecución y deben ser compatibles con el PRTR, con el régimen de ayudas de Estado y con los compromisos asumidos ante la Comisión Europea. El objetivo de esta flexibilidad es mantener la coherencia financiera del PRTR, garantizar la continuidad de las inversiones estratégicas y adaptar el diseño de las convocatorias al perfil real de los proyectos.

Arquitectura de control y evaluación en el modelo PERTE

Las primeras convocatorias se caracterizaron por esquemas de ayuda de elevada complejidad técnica y administrativa y en condiciones de acceso relativamente restrictivas para los potenciales beneficiarios. La experiencia acumulada ha dado lugar, sin embargo, a un ajuste progresivo del modelo: las modificaciones normativas y reprogramaciones han tendido a simplificar parte de los requisitos, modular las exigencias de solvencia y madurez de los proyectos y ampliar el abanico de actuaciones elegibles, favoreciendo un acceso más ágil y realista a los recursos por parte de las empresas. Por ejemplo, el PERTE VEC II modificó las características esperadas de las agrupaciones beneficiarias, incluyendo la posibilidad de proyectos individuales respecto al primer PERTE VEC, entre otras cosas.

En todo caso, los PERTE deben cumplir con los principios de gestión del PRTR, incluyendo la planificación detallada, la doble trazabilidad —nacional y euro-

pea—, la prevención de conflictos de interés y el cumplimiento del principio DNSH, además de la verificación de hitos y objetivos. Todo ello se canaliza a través del sistema de gestión del PRTR²⁷, que incorpora controles de integridad, etiquetado verde/digital y verificaciones documentales específicas.

La propia naturaleza de los PERTE exige además una gobernanza reforzada y un sistema de control más exhaustivo que el de los instrumentos de ayuda convencionales. Cuando las actuaciones que se agrupan bajo un PERTE adoptan la forma de grandes regímenes de ayudas de Estado, a las obligaciones comunes se añaden las derivadas del derecho europeo de ayudas, incluyendo, en su caso, la elaboración de planes de evaluación específicos. En particular, para aquellos regímenes cuyo presupuesto medio anual supera el umbral de 150 millones de euros²⁸, la normativa exige la notificación a la Comisión y la implantación de un plan de evaluación aprobado por esta como condición para que pueda mantenerse más allá de los seis primeros meses de vigencia. Un ejemplo paradigmático en el contexto español es el PERTE de Descarbonización Industrial, cuyo régimen combina 870 millones de euros en subvenciones y 1.500 millones de euros en forma de préstamos, lo que activa plenamente estas obligaciones de evaluación.

Así, los PERTE no solo deben demostrar que el gasto se ha ejecutado, sino también que ha generado cambios verificables en los sectores implicados. Esta exigencia es coherente con la “Common methodology for State aid evaluation” de la Comisión Europea, que establece que la evaluación debe formar parte de la lógica de diseño del propio régimen de ayudas: desde el inicio se deben definir las preguntas de evaluación, los indicadores de éxito, las fuentes de datos y los métodos que permitirán identificar hasta qué punto los resultados observados son atribuibles a la intervención pública. La metodología europea insiste asimismo en la necesidad de disponer, cuando sea posible, de contrafactuales o escenarios comparables en el uso intensivo de datos administrativos y en la participación de evaluadores independientes, de forma que los análisis *ex post* puedan ir más allá de la mera comprobación formal del cumplimiento y aporten evidencia sólida sobre la efectividad y eficiencia del gasto.

Por tanto, en lugar de limitarse a indicadores, muchos de estos proyectos incorporan métricas de resultado vinculadas al empleo de calidad, la reducción de emisiones, el contenido tecnológico, el apalancamiento privado o la capacidad exportadora. La propia Comisión, en el marco de la modernización de las ayudas de Estado y de la política de transparencia y evaluación, exige que los planes de evaluación y los informes resultantes se hagan públicos y se utilicen para reorientar, cuando proceda, el diseño de futuras intervenciones. En el caso de los PERTE, esto supone que los resultados de las evaluaciones no

²⁷ Órdenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021.

²⁸ Conforme a lo previsto en el artículo 1.2.a) del Reglamento (UE) 651/2014 (RGEC).

solo deben servir para justificar la utilización de los fondos, sino también para extraer lecciones sobre qué instrumentos funcionan mejor, qué segmentos de la cadena de valor responden de forma más dinámica y qué ajustes regulatorios pueden ser necesarios. La evaluación práctica combina tres momentos: justificación *ex ante* en bases reguladoras, verificación en curso para hitos y objetivos del PRTR y, cuando procede, evaluación de impacto *ex post* en líneas tractoras.

En la fase previa al proyecto, las memorias y bases reguladoras han de explicar el fallo de mercado o la barrera estructural que se pretende corregir, la motivación del cambio que sustenta la intervención y los indicadores que permitirán medir el grado de consecución de los objetivos. Durante la ejecución, el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos actúa como mecanismo de verificación intermedia y condiciona los desembolsos del MRR. Finalmente, la evaluación *ex post*, especialmente en los regímenes sometidos a plan de evaluación, debe analizar en qué medida el PERTE ha logrado modificar los comportamientos de inversión e innovación de las empresas, inducir proyectos adicionales y reforzar la posición competitiva del ecosistema productivo, cerrando así el ciclo entre diseño, implementación y aprendizaje de políticas.

Una arquitectura dual: cumplimiento europeo y continuidad nacional

Conforme se acerca el final del ciclo del MRR, la estructura de ejecución de los PERTE trae la posibilidad de apoyarse en un modelo dual. Aunque se mantiene el cumplimiento estricto de los plazos europeos, que exigen que los compromisos y la verificación de medidas se materialicen antes de agosto de 2026, se prevé la posibilidad de continuar parte de estos proyectos mediante financiación nacional, permitiendo ejecutar las inversiones más allá de esa fecha siempre que se respeten los límites normativos del marco comunitario.

No obstante, no todos los PERTE están llamados a prolongarse en la misma medida y, en algunos casos, el horizonte temporal permanece estrictamente vinculado al calendario europeo. En paralelo, se ha producido un ajuste institucional en la gestión: los ministerios ceden el control operativo a entidades y organismos especializados, que cuentan con mayor capacidad técnica y financiera, como la Sociedad Estatal de Promoción Industrial y Desarrollo Empresarial (SEPIDES), que ha recibido la gestión del PERTE de Descarbonización Industrial y el PERTE VEC, o la Sociedad Española para la Transformación Tecnológica (SETT), que ha recibido la gestión del PERTE CHIP.

En definitiva, los PERTE incorporan una estructura institucional más profesionalizada, que mejore la coordinación de grandes proyectos industriales, facilite la gestión de carteras complejas y asegure la trazabilidad de los resultados en el medio plazo.

Coordinación europea: los IPCEI como palanca complementaria

En determinados sectores estratégicos, los PERTE han servido también para participar en los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI). Esta figura permite superar las limitaciones de los regímenes ordinarios de ayuda cuando se trata de iniciativas con alto riesgo tecnológico y beneficios compartidos entre los Estados miembros.

Este es el caso de la experiencia española en los IPCEI del hidrógeno (Hy2Tech/Hy2Use), confirmando el valor de esta complementariedad. En este sentido, los PERTE han servido también para reforzar la capacidad del Estado para impulsar proyectos paneuropeos y tejer lazos entre instituciones y empresas de distintos países, consolidando una política industrial de carácter transnacional. Además, la participación en los IPCEI ayuda a alinear las prioridades nacionales con las estrategias industriales europeas.

Este modelo ha permitido coordinar intervenciones públicas en ámbitos estratégicos que, antes del PRTR, recibían apoyos fragmentados y con menor capacidad de arrastre, y deberían contribuir a situar la inversión privada como pieza central del impulso transformador, reforzando la movilización de capital hacia sectores con alto contenido tecnológico e intensidad inversora.

La combinación del MRR hasta 2026 con la continuidad nacional y de cohesión hasta 2028 asegura los compromisos europeos y evita interrupciones en inversiones críticas, mientras que el encaje con los IPCEI añade la palanca paneuropea para proyectos cuyo riesgo tecnológico no despegaría con marcos ordinarios. Además, la flexibilidad de diseño e implementación debería facilitar la adaptación de los instrumentos a la evolución de la demanda y de la madurez tecnológica de los distintos sectores, al tiempo que la posibilidad de participar en IPCEI refuerza la integración de España en proyectos industriales transnacionales de alto impacto. En este contexto, el enfoque de política económica se orienta menos al volumen de gasto y más a la calidad transformadora de las inversiones, con el propósito de generar un impacto estructural en productividad, capacidades tecnológicas, empleo de mayor calidad y descarbonización, apoyado en mecanismos de evaluación y trazabilidad que permitan acreditar los resultados ante el escrutinio europeo y nacional.

3.3. LOS PRÉSTAMOS Y EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Como se ha comentado anteriormente, la adenda de la adenda de simplificación, de 2025 ha rebajado el volumen máximo de préstamos del PRTR hasta los 22.700 millones de euros. Esa cantidad suponía más que duplicar el tamaño del plan respecto a su concepción original, por lo que se debían buscar formas de canalizar los recursos adicionales con la mayor celeridad posible, con apenas dos años y medio para completar las inversiones comprometidas.

El valor añadido de los préstamos residía en su capacidad para complementar las subvenciones tradicionales con financiación reembolsable, generando sinergias público-privadas y estructurando productos financieros orientados a resultados. En este sentido, los instrumentos financieros del PRTR se concibieron como una pieza específica de inversión pública, que desplazaba parcialmente la lógica tradicional del gasto hacia una lógica de apalancamiento y reparto de riesgos con el sector privado.

La introducción de estos instrumentos respondía a la oportunidad regulatoria habilitada por el reglamento del MRR, que ampara la flexibilidad en el uso de distintos instrumentos financieros, y al objetivo del Gobierno de maximizar el impacto de los fondos europeos mediante soluciones más ágiles que la concesión de subvenciones.

Siguiendo el ejemplo de los PERTE, los instrumentos introdujeron una lógica de inversión que buscaba corregir fallos de mercado y apoyar financieramente proyectos viables en ámbitos considerados estratégicos. Esta estrategia se articulaba a través de un abanico de instrumentos reembolsables —como líneas de préstamo, garantías, instrumentos híbridos y vehículos de capital— que perseguían movilizar capital privado y reducir el coste de financiación de proyectos hacia sectores tan diversos como la economía circular y la gestión del agua, la digitalización empresarial y de los servicios públicos, impulsar el emprendimiento y el empleo —incluido el autoempleo y la economía social— o acelerar la oferta de vivienda asequible, ajustando la intensidad de apoyo al perfil de riesgo y a la naturaleza de cada proyecto (cuadro 3.4).

Desde la óptica de las políticas palanca del plan, los mayores esfuerzos se han concentrado en la modernización y digitalización del tejido productivo, especialmente en el componente 13 de apoyo a la pyme y al emprendimiento, que asumió casi 60.000 millones de euros.

Así, la estrategia de despliegue ha recurrido a distintas formas de financiación reembolsable que pueden agruparse en tres grandes categorías: financiación directa, intermediación financiera y ayudas fiscales. La financiación directa incluye préstamos, inversiones de capital y soluciones híbridas como los préstamos participativos o los esquemas parcialmente reembolsables; la financiación intermediada se articula, principalmente, a través de líneas de mediación con entidades financieras y de vehículos de coinversión diseñados para compartir riesgos con el sector privado; y, finalmente, el Fondo de Incentivos Fiscales recurre a deducciones tributarias para orientar inversión privada hacia actividades prioritarias en el marco del Plan.

Dentro de este ecosistema de instrumentos financieros, conviene distinguir aquellos mecanismos que, más allá de facilitar crédito, refuerzan directamente

CUADRO 3.4.
LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL PRTR

Instrumento	Contenido	Entidad gestora	Dotación inicial Millones de euros
Línea ICO–Verde	Trasporte sostenible, eficiencia energética, uso de energías renovables.	Instituto de Crédito Oficial (ICO)	22.000
Fondo de Resiliencia Autonómica (FRA)	Vivienda social, transporte, competitividad industrial, I+D, turismo, economía de los cuidados, gestión de agua.	Banco Europeo de Inversiones (BEI) y Fondo Europeo de Inversiones (FEI)	20.000
Línea ICO–Empresas y Emprendedores	Financiación del crecimiento y resiliencia empresarial, con línea específica para turismo.	ICO	8.150
Fondo <i>Next Tech</i>	Préstamos para <i>start-ups</i> tecnológicas y empresas en fase de escalado.	Axis–ICO	4.000
Línea ICO–Promoción de Vivienda de Alquiler Social	Construcción y rehabilitación de viviendas para alquiler social, energéticamente eficientes.	ICO	4.000
Instrumento de Ciberresiliencia y Seguridad	Refuerzo de las capacidades de ciberseguridad e inversiones productivas en seguridad, defensa, aeronáutica y espacio.	Ministerio de Economía; ICO/BEI/COFIDES, según despliegue	2.157
Fondo de Coinversión (FOCO)	Inversiones productivas en sectores estratégicos: transición verde, digital, movilidad sostenible, etc.	COFIDES	2.000
Fondo Spain <i>Audiovisual Hub</i>	Producción, modernización y globalización del sector audiovisual.	ICO–Axis	1.712
Fondo de Recapitalización de Empresas afectadas por el COVID-19 (FONREC)	Apoyo a la solvencia de empresas medianas afectadas por la pandemia.	COFIDES	457
Instrumento de apoyo a las pymes	Avales, garantías y apoyo financiero para pymes innovadoras en sus fases de creación y crecimiento.	CERSA, ENISA	913
Fondo de Incentivos Fiscales	Rehabilitación energética de edificaciones y promoción de la movilidad sostenible.	Ministerio de Hacienda	483
Fondo de Impacto Social (FIS)	Inversiones con impacto social y medioambiental positivo.	COFIDES	400

Nota: Tras la modificación de 2025, se eliminan y/o se reduce el nivel de implementación de varias medidas ligadas a instrumentos financieros (incluyendo SGR-CERSA, incentivos fiscales, *Next Tech*, FONREC, FRA y líneas ICO), por lo que las cuantías pueden variar respecto a lo previsto inicialmente.

Fuente: Afi a partir de documentos oficiales.

la estructura financiera de las empresas mediante inyecciones de capital, instrumentos de cuasicapital o esquemas híbridos. Esta diferenciación resulta cla-

ve para comprender el papel de los instrumentos financieros del PRTR, ya que determina su capacidad para asumir riesgo, movilizar inversión privada y apoyar proyectos que no pueden financiarse únicamente mediante préstamo bancario convencional.

En este marco, ICO-Verde, ICO-Empresas y Emprendedores e ICO-Vivienda, constituyen el eje central de la financiación mediante préstamos:

- ICO-Verde, con una dotación de 22.000 millones de euros, está destinada a inversiones en movilidad sostenible, energías renovables, eficiencia energética, descarbonización industrial, gestión hídrica, economía circular y adaptación climática. En la modificación de 2025 se recoge una reducción del nivel de implementación de esta línea de financiación que apunta a un ajuste (a la baja) del volumen/ambición inicialmente prevista para este bloque de líneas ICO en el PRTR.
- ICO-Empresas y Emprendedores, dotada con 8.150 millones, refuerza el crecimiento de pymes y *midcaps* mediante financiación para digitalización, internacionalización e inversión productiva.

ICO-Vivienda, por su parte, se orienta a la promoción de parque de vivienda social y asequible mediante un esquema que combina 4.000 millones de euros en préstamos con 2.000 millones de euros en avales presupuestarios, lo que permite mejorar el perfil de riesgo de las operaciones y atraer capital promotor público y privado. La adenda de simplificación hace figurar este instrumento como una de las medidas parcialmente no alcanzables por falta de demanda y con reducción de implementación. En conjunto, estas líneas preveían canalizar casi la mitad de los préstamos del PRTR hacia la transición verde, la transformación del tejido empresarial y la ampliación del parque de vivienda asequible.

Junto a las líneas de préstamo se incorporaron instrumentos de capital riesgo y coinversión que permiten abordar operaciones de mayor riesgo tecnológico o de elevada intensidad de capital. Fond-ICO Next Tech tiene asignado hasta 4.000 millones de euros hacia empresas tecnológicas de alto crecimiento, combinando inversiones en fondos y operaciones directas. En la modificación de 2025, el fondo *Next Tech* figura con reducción del nivel de implementación, sugiriendo un ajuste en la ambición/volumen originalmente previsto.

Este instrumento constituye el principal vehículo de inversión en capital (*equity*) del PRTR, al canalizar recursos públicos hacia fondos de capital riesgo y de crecimiento que, a su vez, toman participaciones en empresas tecnológicas. De este modo, Fond-ICO Next Tech refuerza los fondos propios de las compañías, comparte riesgos con inversores privados y favorece la financiación de modelos de negocio intensivos en intangibles y con elevado potencial de crecimiento.

FOCO, con una dotación de 2.000 millones de euros, se centra en la atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos y se rige por un principio de adicionalidad: cada operación debe implicar una aportación privada equivalente o superior, evitando la sustitución de capital privado por fondos públicos y reforzando el efecto tractor sobre la inversión internacional.

A través de esquemas de coinversión en capital y cuasicapital, FOCO contribuye también a la recapitalización de empresas receptoras, permitiendo estructurar operaciones de mayor tamaño y complejidad y reforzando la presencia de inversión internacional en proyectos estratégicos para la economía española.

El compartimento español en InvestEU y otros esquemas de garantía, incorporados al FRA, completan este catálogo actuando como palanca para el crédito bancario, especialmente en segmentos con mayores restricciones de financiación, como las microempresas, las pymes de menor tamaño, los emprendedores sociales o determinados proyectos innovadores. El marco europeo permite destinar una parte acotada de los recursos del PRTR a provisiones para garantías, reduciendo el riesgo asumido por los intermediarios financieros y facilitando la entrada de crédito en actividades que, de otro modo, quedarían fuera del alcance de la financiación convencional. Con la adenda de simplificación del 2025, el instrumento de garantías SGR-CERSA se elimina, lo que reduce el perímetro de herramientas de garantía explícitas bajo el PRTR.

El Fondo de Resiliencia Autonómica (FRA) añade, además, una dimensión territorial explícita a este ecosistema de instrumentos para financiar proyectos tractores impulsados por comunidades autónomas y otras administraciones públicas en ámbitos como la vivienda asequible, el turismo sostenible, la transición energética o las infraestructuras sociales. Aunque inicialmente se había previsto dotarlo con hasta 20.000 millones de euros, en una primera fase se aprobaron solo 3.400 millones de euros y se encargó su gestión al Grupo BEI (tanto al Banco Europeo de Inversiones como al Fondo Europeo de Inversiones). Una parte de sus recursos estaba destinada a cofinanciar operaciones de titularidad pública de gobiernos locales y autonómicos hacia ocho áreas prioritarias (vivienda social y asequible y regeneración urbana, transporte sostenible, competitividad industrial y de las pymes). I+D+i, turismo sostenible, economía de los cuidados, gestión del agua y de los residuos y transición energética), pero su impacto en la deuda pública ha limitado el recurso de las administraciones a este compartimento del FRA.

Más operativos han resultado el resto de compartimentos del FRA, que estaban orientados a crear condiciones para movilizar capital privado hacia proyectos con un retorno social y climático, fomentando el apalancamiento de financiación a largo plazo a través de intermediarios financieros. En concreto, el BEI lanzó una convocatoria de un instrumento de desarrollo urbano y turismo

sostenibles en la que adjudicó 640 millones de euros a cuatro gestoras privadas. Y el FEI ha movilizado hasta la fecha dos instrumentos, uno ampliado hasta 400 millones de euros para respaldar operaciones de deuda alternativa en proyectos de desarrollo sostenible y un segundo instrumento de capital por 500 millones de euros para financiar inversiones en clima, sostenibilidad e infraestructuras digitales. También a través del FRA, el Gobierno de España ha aportado recursos al Compartimento de Estado del programa de garantías InvestEU que gestiona el FEI para movilizar 2.500 millones de euros en financiación intermediada con once entidades crediticias para impulsar proyectos de pymes y *midcaps* que quieran invertir en innovación, sostenibilidad y competitividad.

En paralelo, algunos instrumentos incorporan modalidades de cuasi capital orientadas específicamente a reforzar la solvencia empresarial. El Fondo de Recapitalización de empresas afectadas por el COVID-19 (FONREC) opera mediante préstamos participativos, deuda subordinada y, en determinados casos, aportaciones de capital, instrumentos que se contabilizan como recursos propios o cuasipropios y permiten recomponer balances empresariales. De forma complementaria, los préstamos participativos gestionados por ENISA cumplen una función similar para pymes y empresas innovadoras, actuando *de facto* como una inyección de capital a largo plazo sin dilución accionarial.

En conjunto, este entramado de líneas de préstamo, vehículos de capital y coinversión, garantías, instrumentos híbridos y mecanismos fiscales configura una cartera de instrumentos financieros diseñada para cubrir distintos perfiles de riesgo, horizontes temporales y necesidades de financiación. Más allá de las diferencias entre ellos, todos comparten una lógica común: utilizar los recursos del MRR no solo para ejecutar gasto, sino para movilizar inversión adicional, repartir riesgos entre el sector público y el privado y dirigir el esfuerzo inversor hacia la transición ecológica, la digitalización, la innovación y la cohesión social y territorial. En la modificación de 2025, la propia Comisión cuantifica un descenso de la contribución climática del plan (hasta el 37,008 % desde el 40 %) y un descenso marginal de la contribución digital (hasta el 21,517 % desde el 21,67 %), coherentes con la recomposición de medidas y el ajuste de ambición en determinadas actuaciones.

3.3.1. Gobernanza, entidades gestoras y horizonte de los instrumentos financieros

La arquitectura de los instrumentos financieros del PRTR descansa en un entramado de entidades especializadas bajo el marco de gobernanza y supervisión de la Secretaría General de Fondos Europeos. La clave para su rápido despliegue ha sido aprovechar y ampliar las capacidades de organismos ya existentes —como ICO, AXIS, COFIDES, CDTI, ENISA, SEPIDES, CERSA o el propio Grupo BEI—, que han adaptado sus marcos de actuación a los objetivos y requisitos del plan. La gestión de volúmenes crecientes de recursos reembolsables, en

colaboración con intermediarios financieros privados, obliga a estas entidades a reforzar sus capacidades técnicas, sus sistemas de control y sus mecanismos de coordinación interinstitucional.

Sobre esta base, la cartera de instrumentos se organiza en torno a la especialización funcional de cada entidad. ICO y su plataforma de capital riesgo AXIS concentran la gestión de las grandes líneas de préstamo y de los fondos de capital y coinversión; COFIDES se orienta a la atracción de inversión extranjera directa y a la financiación de operaciones con componente internacional; CDTI se centra en la I+D empresarial y en proyectos de innovación con elevado riesgo tecnológico; ENISA opera en el ámbito del emprendimiento innovador y de las pymes jóvenes; SEPIDES se focaliza en segmentos específicos del tejido productivo; CERSA refuerza el sistema de garantías mutualizadas a través de las SGRs; y el Grupo BEI—tanto el BEI como el FEI— asumen la gestión de los instrumentos ligados al FRA y a *InvestEU*.

Desde el punto de vista operativo, buena parte de los instrumentos se apoya en esquemas de intermediación financiera y en una densa red de convenios. Las líneas de préstamo se canalizan, en muchos casos, a través de entidades de crédito, que asumen la relación directa con los beneficiarios finales bajo condiciones alineadas con los criterios del PRTR. Esta intermediación exige acuerdos bilaterales con las entidades financieras, así como convenios interadministrativos con comunidades autónomas y entidades locales en el caso de programas como la vivienda asequible. La necesidad de cerrar este entramado de acuerdos ha supuesto desafíos en términos de complejidad administrativa y plazos de implementación, pero a la vez permite elevar la capilaridad territorial y movilizar capital ajeno al presupuesto público.

Un elemento diferencial del funcionamiento de los instrumentos financieros en el marco del PRTR tiene que ver con la acreditación de hitos y objetivos. En estos casos, no se vincula el cumplimiento con la entrega efectiva de recursos al beneficiario final, sino a la aprobación formal de las operaciones bajo las reglas del PRTR, con plena trazabilidad del cumplimiento del principio DNSH, del control de ayudas de Estado y de los requisitos antifraude. Ello obliga a los intermediarios financieros a disponer de sistemas robustos de información, verificación y reporte, y a articular procedimientos internos que permitan compatibilizar la agilidad en la toma de decisiones con los estándares de control exigidos por la Comisión Europea.

El diseño de los instrumentos incorpora la lógica de la utilización de los reflujo: amortizaciones, intereses, dividendos o desinversiones que retornan a los vehículos financieros y que, bajo esquemas de contabilidad separada y reporte periódico, pueden volver a utilizarse para nuevas políticas públicas. Esta característica refuerza la vocación estructural de los instrumentos financieros del PRTR:

más allá de su papel coyuntural en la salida de la crisis, contribuyen a construir una infraestructura financiera pública capaz de movilizar inversión de forma recurrente, de repartir mejor los riesgos y de responder con agilidad a cambios regulatorios y de mercado.

En definitiva, la gobernanza de los instrumentos financieros del PRTR descansa en una combinación de entidades especializadas, marcos normativos exigentes y mecanismos de coordinación con el sistema financiero que trasciende el horizonte de 2026. La experiencia acumulada sugiere que estos instrumentos —en sus distintas modalidades de préstamo, garantía, capital e híbridos— pueden consolidarse como un pilar de la política económica española, complementando a las subvenciones allí donde existe capacidad de repago o retorno económico. Su aportación diferencial reside en la capacidad para movilizar inversión adicional, repartir riesgos entre el sector público y el privado y asentar capacidades financieras e institucionales.

CAPÍTULO 4

Cumplimiento y movilización de fondos en el PRTR

Tras analizar la lógica de creación del MRR y el diseño institucional, contenido y gobernanza del PRTR, este capítulo se centra en su despliegue efectivo en España. En primer lugar, se examina el grado de cumplimiento de los hitos y objetivos y los desembolsos del MRR asociados, por parte de la Unión Europea a España. A continuación, se analiza la movilización y ejecución de los fondos del PRTR, atendiendo a los instrumentos utilizados y al papel de los distintos niveles administrativos. Finalmente, se profundiza en la ejecución de las actuaciones financiadas, con un análisis territorial y del perfil de los receptores, así como de los principales beneficiarios y ayudas concedidas.

4.1. EL CUMPLIMIENTO DE LOS HITOS Y OBJETIVOS DEL PRTR

La financiación de la Comisión Europea del instrumento MRR se articula mediante desembolsos periódicos (con un máximo de dos peticiones de pago al año por Estado miembro), condicionados al cumplimiento de los hitos y objetivos previstos en cada uno de los pagos acordados.

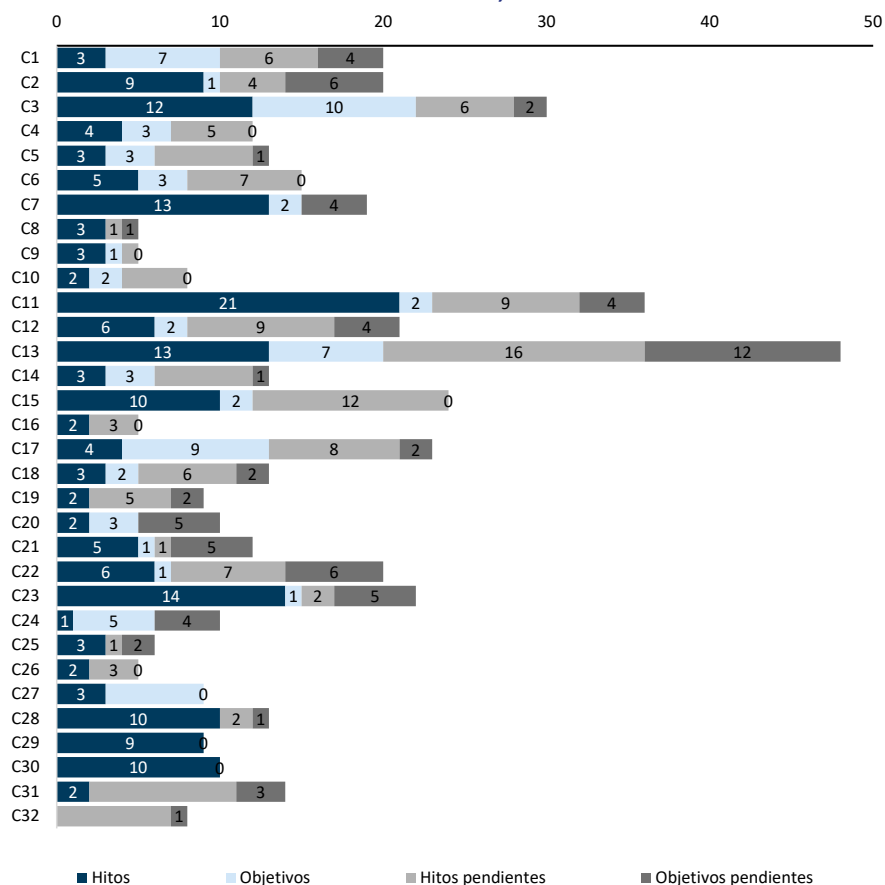
En la versión inicial del PRTR, las reformas e inversiones se distribuían a lo largo del horizonte 2021-2026, con una primera fase volcada hacia el cumplimiento de reformas (2021-2023) y una posterior (2024-2026) más centrada en inversiones. La recepción de la asignación de transferencias no reembolsables española en el MRR se planificó en ocho pagos que en conjunto sumarían cerca de 70.000 millones de euros.

Con la aprobación de la adenda de 2023, el número de desembolsos asociados a transferencias no reembolsables aumentó hasta diez, y se añadieron seis pagos adicionales por el cumplimiento de las medidas vinculadas a los instrumentos financieros. Si España lograba justificar la ejecución de las 601 medidas incluidas, recibiría una asignación total de 163.000 millones de euros. Finalmente, la adenda de simplificación de 2025 ha simplificado este calendario, que se distribuye en siete pagos vinculados a transferencias y cuatro pagos a préstamos.

Hasta enero de 2026, España ha justificado el cumplimiento de 264 medidas (un 54 % del total), de las que el 70 % son hitos vinculados a reformas. Por lo tanto, queda pendiente por justificar el cumplimiento de 223 compromisos adicionales hasta el 31 de agosto de este año, de los que 200 son hitos u objetivos vinculados a inversiones y tan solo 23 a reformas (gráfico 4.1). En este sentido, el cumplimiento de los hitos y objetivos previstos continúa por debajo del 50 % en 11 componentes del PRTR (de un total de 32), por lo que el esfuerzo a realizar durante estos últimos meses de ejecución es particularmente intenso.

GRÁFICO 4.1.

HITOS Y OBJETIVOS CUMPLIDOS Y RESTANTES, POR COMPONENTE DEL PRTR



Nota: La figura representa el total de hitos y objetivos incluidos en el PRTR distribuidos por componente, los primeros vinculados a reformas y los segundos a inversiones. La mayoría de reformas o inversiones contienen más de un hito u objetivo.

Fuente: Añi a partir de Comisión Europea (datos actualizados a enero de 2026).

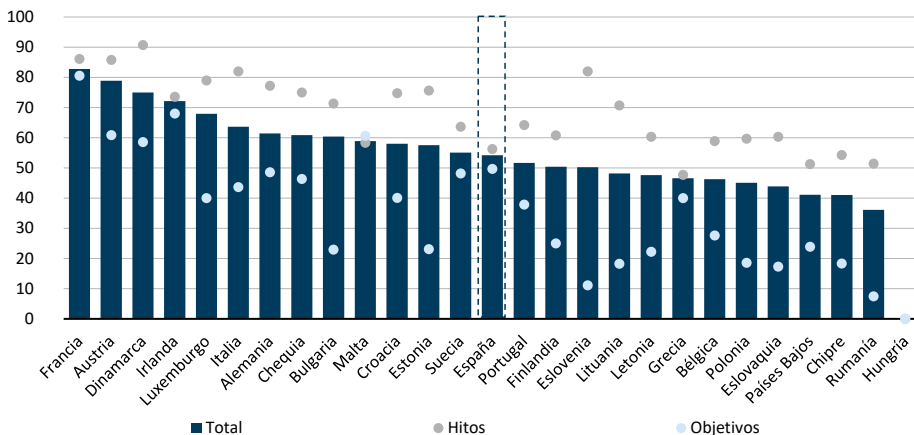
En cualquier caso, es evidente que el cumplimiento de hitos y objetivos por componente revela una situación muy dispar entre ellos: mientras aque-

llos compuestos mayoritariamente por reformas con elevado peso específico (como el 27, 29 o 30) se han ejecutado al 100 %, los orientados a inversiones avanzan con más retraso. En este sentido, el proceso de simplificación que han llevado a cabo la Comisión Europea y el Gobierno de España para el cumplimiento de las medidas restantes debe servir para acelerar la justificación y los desembolsos pendientes.

El grado de cumplimiento interno del PRTR, sin embargo, no arroja luz sobre su posición relativa respecto a otros países europeos: ¿ha avanzado España más o menos que otros Estados miembros en la implementación del plan de recuperación?

En perspectiva comparada, el grado de ejecución del plan español (54 %) se sitúa en una posición intermedia respecto a sus pares europeos, aunque ligeramente por encima de la media europea (51 %). A enero de 2026, el top 3 de países más avanzados en cumplimiento lo encabeza Francia, que ha logrado justificar el cumplimiento de más del 80 % de las acciones de su plan de recuperación (149 de 180), seguido de Austria (79 %) y Dinamarca (75 %). En el extremo contrario encontramos a Países Bajos, Chipre y Rumanía, todos ellos en el entorno o por debajo del 40 % (gráfico 4.2)²⁹.

GRÁFICO 4.2.
PORCENTAJE DE HITOS Y OBJETIVOS CUMPLIDOS, POR ESTADO MIEMBRO Y TIPO DE MEDIDA



Nota: Países ordenados de mayor a menor cumplimiento total.

Fuente: Afi a partir de Comisión Europea (datos actualizados a enero de 2026).

²⁹ El plan de Hungría continúa paralizado al no cumplir con las reformas exigidas por la Comisión Europea en materia principalmente de independencia judicial.

Por último, cabe destacar el sustancial cambio en la naturaleza de las medidas que se desprende de la adenda de simplificación española, en la que gran parte de los objetivos iniciales han sido transformados en hitos. Tras esta modificación, el número total de actuaciones ha pasado de 601 a 487, pero con una distribución muy diferente. Mientras en el plan tras la adenda de 2023 se detallaban 197 hitos y 404 objetivos, la versión final incluye 334 hitos (+137 respecto a 2023) y 153 objetivos (-251), lo que implica que el cumplimiento de numerosas inversiones pendientes en las que se incluyen objetivos cuantitativos se podrá justificar mediante actos administrativos y/o legislativos.

4.2. LOS DESEMBOLSOS DEL MRR

El PRTR presentado por España en 2021 daba la posibilidad de solicitar una prefinanciación equivalente al 13 % de la dotación financiera —a la que podían acogerse todos los Estados miembros— que en el caso español ascendió a 9.000 millones de euros por este concepto.

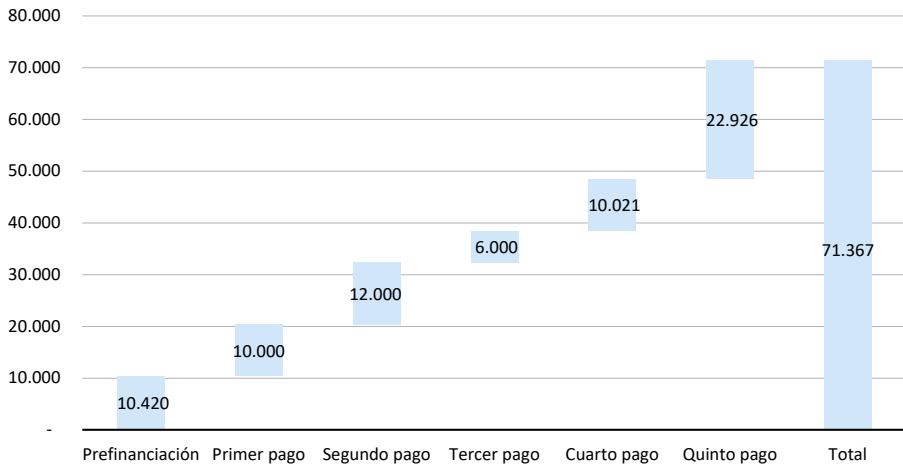
El primer desembolso vinculado al cumplimiento de hitos y objetivos se autorizó en diciembre de 2021, por un importe de 10.000 millones de euros en forma de transferencias. Este pago se apoyó en la verificación de 52 hitos, centrados principalmente en reformas estructurales de carácter verde y digital. Algunas de ellas fueron previas, aprobadas un año antes, tal y como permitía el reglamento, como la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el lanzamiento del Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025, o las medidas de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

El segundo desembolso, aprobado en julio de 2022, ascendió a 12.000 millones de euros en transferencias, asociados al cumplimiento de 40 acciones (31 hitos y 9 objetivos cuantitativos). Este tramo se vinculó a algunas de las reformas más emblemáticas del plan. Entre ellas, una parte de la reforma laboral orientada a reducir la temporalidad y aumentar la estabilidad en el empleo, y una primera fase de la reforma del sistema público de pensiones, que restableció la indexación al IPC. También se incorporaron avances en la agenda digital (Carta de Derechos Digitales, regulación de los trabajadores de plataformas, hoja de ruta para la eólica marina y nuevos incentivos fiscales al despliegue del 5G), así como actuaciones para modernizar la Agencia Tributaria, reforzar la atención primaria de salud y mejorar la Ley de la Cadena Alimentaria.

El tercer desembolso, autorizado en marzo de 2023, fue de 6.000 millones de euros en transferencias, tras acreditar el cumplimiento de 29 medidas (24 hitos y 5 objetivos). En este caso, las condiciones abarcaron un abanico amplio de políticas: medidas para profundizar en la transición verde y digital; nuevas fases de la reforma de pensiones y actuaciones dirigidas a colectivos vulnerables; reformas en el ámbito de la ciencia, la innovación y la educación, incluida la aprobación

de la nueva Ley de Formación Profesional y de la Ley de la Ciencia. En el plano económico y fiscal, destacó la modernización de los procedimientos de insolvencia empresarial, la mejora de la calidad del gasto público y nuevas medidas antifraude para reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

GRÁFICO 4.3.
PAGOS RECIBIDOS POR ESPAÑA HASTA EL VERANO DE 2025



Nota: La cuantía de prefinanciación incluye pagos en 2021 (de transferencias no reembolsables) y 2023 (de préstamos y la nueva asignación de transferencias no reembolsables).

Fuente: Afi a partir de RRF Scoreboard.

El cuarto desembolso, tramitado en 2024, alcanzó 10.000 millones de euros en transferencias ligadas al cumplimiento de 44 hitos y 17 objetivos (61 en total). La evaluación de la Comisión fue mayoritariamente positiva, al considerar cumplidas 60 de las 61 condiciones. Solo quedó pendiente el pago de 158 millones asociados a un objetivo de inversión en digitalización de pymes. Este paquete incluía inversiones y reformas en ámbitos como la digitalización de la economía y de los servicios públicos (justicia y administración electrónica), la transición energética y las infraestructuras de agua y movilidad sostenible, así como actuaciones en pensiones, políticas sociales, educación, I+D+i y cohesión territorial.

El quinto desembolso, aprobado en agosto de 2025, constituye el pago de mayor volumen y el primero que incorpora préstamos. España presentó a finales de 2024 una solicitud ampliada en torno a 25.000 millones de euros, que combinaba 9.100 millones en transferencias y 16.000 millones en préstamos, anticipando 55 hitos originalmente previstos para tramos futuros hasta justificar el cumplimiento de 82 medidas en total.

La Comisión autorizó finalmente un pago de 23.000 millones de euros, de los que 7.000 millones corresponden a transferencias y 16.000 millones a prés-

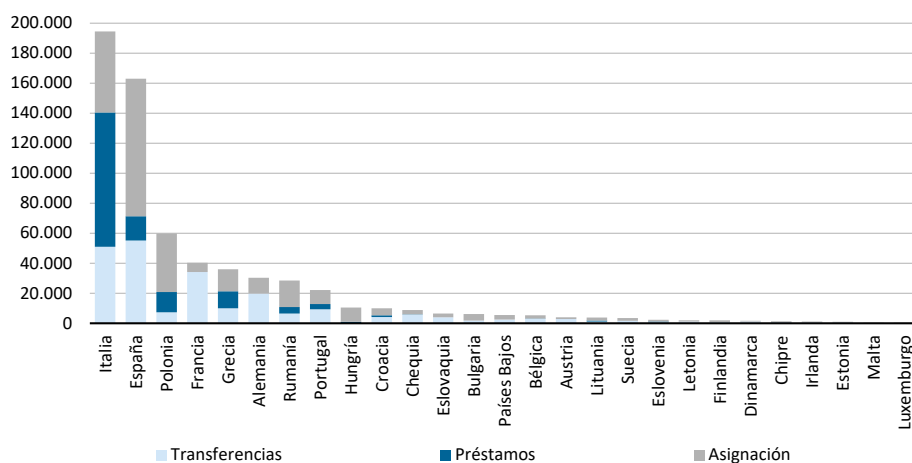
tamos, tras validar 80 de los 82 hitos y objetivos presentados, de los cuales 158 millones de euros corresponden a la subsanación por parte de España del incumplimiento del hito del cuarto pago, recuperando la totalidad de los fondos suspendidos en el marco del quinto desembolso.

Los desembolsos del quinto pago estaban asociados, entre otros, a la aprobación de la nueva Ley de Universidades, la creación de 50.000 nuevas plazas de Formación Profesional, la implantación de microcredenciales universitarias, un paquete de reformas tributarias y a la entrada en vigor de reformas en el ámbito de la justicia (leyes de eficiencia organizativa y procesal y derecho de defensa).

En el plano inversor, el quinto pago también estaba condicionado a avances en la transición ecológica y en la política industrial: protocolos de Transición Justa para los territorios afectados por la descarbonización, una nueva Ley de Aguas, inversiones en energías renovables y en hidrógeno renovable, ampliación de la red ferroviaria, construcción de vivienda social y asequible, modernización de regadíos y apoyo a proyectos de industria verde. Sin embargo, han quedado en suspensión hitos concretos, como la reforma de la fiscalidad del diésel o determinadas actuaciones de digitalización de administraciones autonómicas y locales, así como la corrección de un hito revertido relativo a la reducción de la temporalidad en el empleo público, para el que se ha fijado un plazo adicional de cumplimiento.

Tras la aprobación de este quinto pago en agosto de 2025, el volumen de recursos recibido por España asciende a algo más de 71.300 millones de euros, de los que 55.000 corresponden a transferencias (el 70 % de la asignación) y

GRÁFICO 4.4.
ASIGNACIÓN Y PAGOS RECIBIDOS HASTA SEPTIEMBRE DE 2025



Fuente: Afi a partir de RRF Scoreboard.

16.200 a préstamos (el 30 % del total asignado). Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, continúa existiendo una importante brecha entre el volumen de fondos recibidos (71.300 millones) y su ejecución, ya sea en términos de resolución de convocatorias, donde se alcanzarían los 50.000 millones de euros aproximadamente, o ejecutados según Contabilidad Nacional, en los que figuraban algo más de 30.000 millones de euros hasta 2024.

Por tanto, a la ejecución de los fondos recibidos hasta ahora se une el cumplimiento de los hitos y objetivos restantes y la recepción de cuatro pagos adicionales (dos correspondientes a transferencias no reembolsables y dos a préstamos), por un montante total de 32.000 millones de euros. Con todo, la cifra pendiente de ejecución superaría los 50.000 millones de euros (20.000 millones pendientes de resolver y 32.000 millones adicionales de acciones por justificar).

Perspectivas para 2026 y más allá

Las perspectivas para 2026 están determinadas por el propio marco temporal del MRR, a partir de las tres fechas clave que fija el reglamento:

- Todos los hitos y objetivos deben estar completados a más tardar el 31 de agosto de 2026.
- Las últimas solicitudes de pago y la evidencia necesaria para la evaluación de las medidas deben remitirse como muy tarde el 30 de septiembre de 2026.
- Todos los desembolsos deben ejecutarse, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2026.

Por tanto, el principal desafío para 2026 tiene que ver, como se señalaba anteriormente, con la justificación del cumplimiento de un elevado número de medidas antes de agosto de ese año, lo que permitiría el desembolso de los 32.000 millones de euros restantes asignados a España por parte de la Comisión Europea.

No obstante, para entender el funcionamiento del instrumento más allá de las fechas previstas, conviene diferenciar conceptualmente entre la justificación del cumplimiento de las medidas y su ejecución real. En este sentido, la Comunicación de la Comisión de junio de 2025 ofrece una guía especialmente útil, al permitir a la CE realizar desembolsos bajo determinadas circunstancias, incluso cuando las acciones no estén completamente finalizadas antes de la fecha de cierre.

Destacan tres elementos principales que son clave para el futuro del PRTR.

El primero es la utilización de instrumentos financieros que logren canalizar y apalancar inversión privada sobre la pública. De acuerdo con las orientaciones de la Comisión, el desembolso de fondos al Estado miembro podría realizarse si se acredita: 1) la transferencia de fondos a una entidad ejecutora (mediante

la firma del acuerdo correspondiente), y 2) la firma de contratos con los beneficiarios finales para el uso de la totalidad de los fondos transferidos a dicha entidad. Es decir, lo determinante a efectos de recepción de desembolsos no es la ejecución del proyecto o de la inversión por parte del destinatario final, sino la acreditación del cumplimiento de estas dos condiciones.

El segundo elemento se refiere a las inyecciones de capital en bancos o instituciones nacionales de promoción. En este caso, el MRR puede apoyar transferencias de capital a estos organismos para el desarrollo de proyectos alineados con las prioridades estratégicas de la Unión, siempre que se cumplan tres condiciones: 1) la suscripción íntegra por parte del Estado del capital desembolsado; 2) la adopción por parte de la entidad de una política de inversión revisada que detalle el uso del capital, y 3) cuando sea necesario, la entrada en vigor de los cambios requeridos en la gobernanza, el sistema de auditoría y el control de la institución.

Por último, los Estados miembros pueden dividir determinadas inversiones que no resulten ejecutables antes de agosto de 2026, manteniendo bajo financiación del MRR únicamente aquellos elementos que puedan completarse dentro del plazo y que constituyan una inversión autónoma. Esto implica que no pueden limitarse a fases intermedias —como el lanzamiento de una licitación—, sino que deben generar un resultado independiente verificable. El resto del proyecto podrá continuar su desarrollo más allá de 2026 con financiación nacional o, en su caso, con otros fondos europeos elegibles.

En este marco se entiende la estrategia seguida por el Gobierno de España para asegurar la recepción de los fondos en los tiempos establecidos, que combina, por un lado, el despliegue de un conjunto de instrumentos financieros temáticos y, por otro, la creación de un fondo soberano como España Crece³⁰.

En consecuencia, el horizonte posterior a 2026 no debe interpretarse como una extensión del MRR —que concluye conforme a lo previsto en el Reglamento—, sino como la continuidad de los efectos económicos de algunas de las actuaciones previstas bajo instrumentos financieros u otros mecanismos similares. El éxito último del PRTR dependerá, por tanto, de la capacidad de justificación de las medidas pendientes hasta agosto de 2026, y no tanto de las actuaciones que se lleven a cabo.

4.3. LA MOVILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL PRTR

4.3.1. Asignación, movilización e instrumentos utilizados

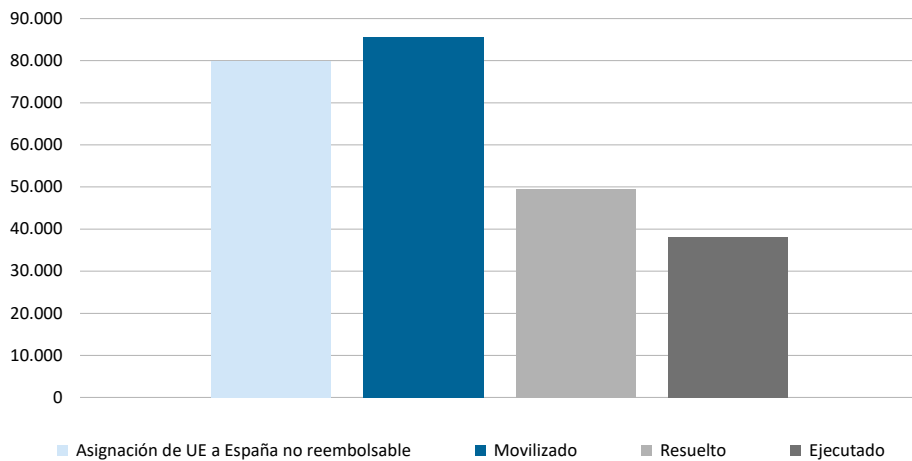
Teniendo presente la doble dimensión del Plan, en paralelo al cumplimiento de hitos y objetivos, el esfuerzo de gestión y ejecución de los fondos se mate-

³⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2026/150126-sanchez-investors-day.aspx>.

realiza en la movilización de recursos a través de ayudas y licitaciones desde los diferentes niveles de la Administración pública —estatal, autonómico y local—.

Por lo tanto, el análisis de este proceso se fundamenta en información pública procedente de fuentes de datos abiertas proporcionadas por todos los organismos oficiales³¹ implicados. Para su elaboración, se seleccionan aquellos registros que, en las convocatorias de subvenciones o en los pliegos de licitación, especifican haber recibido financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

GRÁFICO 4.5.
VISIÓN GLOBAL DE LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS NGEU*



Nota: Datos hasta septiembre de 2025. *En estas cifras no se incluyen las transferencias instrumentales para evitar que la duplicación de los fondos distorsione los datos reales.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

En primer lugar, la movilización comienza poniendo a disposición de los potenciales beneficiarios los recursos económicos a través de convocatorias, licitaciones u otros instrumentos financieros. Hasta septiembre de 2025, España ha movilizado 85.627 millones de euros vinculados al PRTR, una cifra que es incluso superior al total de los fondos no reembolsables porque las administraciones revisan y actualizan las convocatorias y concesiones lanzadas, en muchos casos, reutilizando remanentes no concedidos en convocatorias anteriores³².

³¹ Una vez recopilados mediante una herramienta tecnológica propia, *NGEU Assist*, los datos se someten a un proceso de depuración y tratamiento destinado a su armonización, clasificación y la identificación de posibles duplicidades. Este proceso garantiza la coherencia de la información, su comparabilidad y la fiabilidad de los resultados obtenidos (véase Anexo metodológico).

³² En muchos casos, las convocatorias no logran resolver todo el dinero movilizado, por lo que el excedente se reutiliza en otras futuras, haciendo posible que el total movilizado sea superior a la cuantía de dinero disponible.

Los beneficiarios finales reciben los recursos mediante resoluciones administrativas, contratos o acuerdos tras completar los procesos de evaluación de solicitudes y adjudicación. Del total de los fondos del PRTR, se han resuelto 49.563 millones de euros, que se traducen en una tasa del 62,2 % sobre los fondos del tramo no reembolsable. Ahora bien, la resolución no implica necesariamente que los fondos hayan sido transferidos al destinatario final ni que las actuaciones subvencionadas se encuentren ejecutadas. Para identificar el gasto realmente ejecutado, hay que acudir a los datos según Contabilidad Nacional.

De las convocatorias resueltas, las ayudas ya desembolsadas, recogidas como ejecutadas en términos de Contabilidad Nacional por la IGAE y Eurostat, el acumulado desde el inicio del PRTR totaliza algo más de 38.200 millones de euros, que representan cerca de 2,6 puntos porcentuales del PIB desde 2020 (Gráfico 4.5). Por lo tanto, aproximadamente la mitad del tramo de las ayudas no reembolsables ya se han canalizado y contabilizado en la actividad productiva a cierre del tercer trimestre de 2025. No obstante, hay que subrayar que este es un indicador muy retrasado para evaluar la contribución de los fondos a la actividad macroeconómica, dado que los beneficiarios movilizan empleo, financiación y recursos propios antes de recibir el desembolso de las subvenciones por parte de las administraciones públicas.

Estas son, en definitiva, diferentes formas de analizar la capacidad de movilización de los recursos que reciben las administraciones, de valorar los recursos comprometidos con los beneficiarios de las convocatorias que se han resuelto a través de licitaciones y convocatorias y, finalmente, de estimar la contribución al PIB de los fondos que canaliza el PRTR en sus diferentes fórmulas.

En el plano operativo, la ejecución de los fondos NGEU se articula a través de diversos instrumentos de movilización que configuran el acceso de los beneficiarios a los recursos, los proyectos susceptibles de financiación y las condiciones aplicables. Entre ellos, destacan las ayudas y las licitaciones, los dos principales instrumentos que se han utilizado y en los que centramos el análisis del despliegue.

Por un lado, las ayudas agrupan instrumentos destinados a apoyar proyectos, actividades o entidades mediante recursos dirigidos a beneficiarios concretos, por ejemplo, digitalización de empresas, actuaciones de rehabilitación de edificios privados o ayudas para la adquisición de vehículos eléctricos y la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Desde el punto de vista económico, pueden adoptar la forma de subvenciones a fondo perdido —sin obligación de devolución— o de ayudas reembolsables, como préstamos u otras modalidades financieras en las que existe obligación total o parcial de reembolso. No obstante, en el tramo no reembolsable de los fondos del MRR, la mayoría de las ayudas se articula en forma de subvenciones. Tan solo una pequeña parte se otorga como préstamo, aunque en algunas convocatorias se combinan ambos tipos de instrumentos.

Dentro del panorama de las ayudas públicas, podemos categorizarlas en diferentes modalidades según su concurrencia: i) concurrencia simple, donde los expedientes son evaluados por “orden de llegada” y son aprobados siempre que cumplan los requisitos de la convocatoria hasta el agotamiento de los fondos; ii) concurrencia competitiva, donde los expedientes presentados se puntúan y ordenan según los criterios de evaluación de la convocatoria, y iii) transferencias instrumentales por las que los fondos llegan a otros organismos de las AA. PP., quienes movilizarán el presupuesto recibido a través de entidades públicas dependientes. Sea de forma directa o a través de los entes dependientes, las administraciones canalizan los fondos mediante contratación pública de bienes, servicios u obras.

En términos funcionales, las licitaciones se orientan normalmente a un único adjudicatario que ejecute una acción definida por la Administración —un servicio, una obra o un suministro determinado—, de modo que la demanda está formulada desde el sector público y las empresas presentan sus ofertas para darle respuesta. Por el contrario, las ayudas se dirigen a una pluralidad de beneficiarios potenciales para impulsar proyectos o actuaciones de interés general en un determinado entorno o sector. En este caso, la Administración fija los objetivos y el marco general de actuación, pone a disposición unos recursos, y es el propio tejido económico y social el que genera la demanda de financiación presentando proyectos que aspiran a contribuir a dichos objetivos.

Con el objetivo de identificar tendencias en el despliegue de fondos en función del tipo de instrumento utilizado, en la parte superior del cuadro 4.1 se

CUADRO 4.1.

EJECUCIÓN DEL PRTR POR TIPO DE INSTRUMENTO

Órgano convocante	Ayudas convocadas	Ayudas concedidas	Porcentaje de resolución
AGE	33.111,50	20.489,10	61,88
CC. AA.	10.680,06	6.740,51	63,11
EE. LL.	818,47	265,16	32,40
Total	44.610,04	27.494,77	61,63
Órgano convocante	Licitaciones publicadas	Licitaciones adjudicadas	Porcentaje de resolución
AGE	18.046,77	9.100,03	50,42
CC. AA.	11.675,93	6.845,52	58,63
EE. LL.	11.294,14	6.124,53	54,23
Total	41.016,84	22.070,08	53,81

Nota: Datos hasta septiembre de 2025; las cuantías adjudicadas están representadas temporalmente bajo la fecha en la que se publicó la licitación.

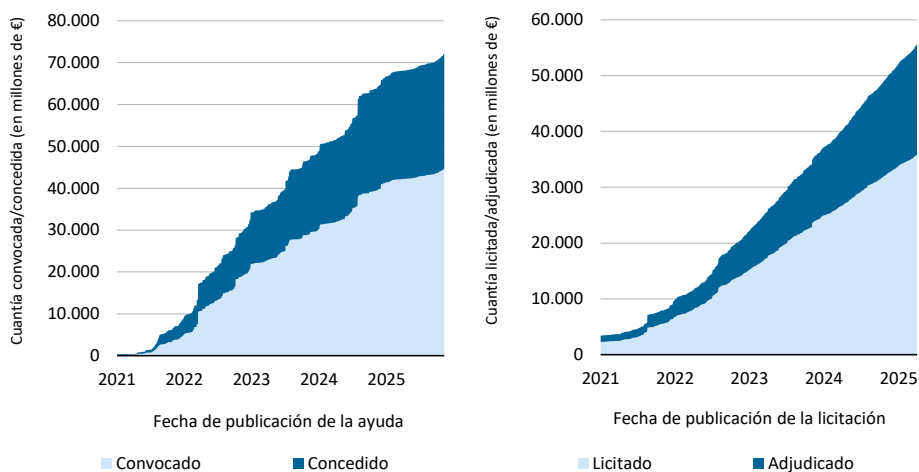
Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

observa una utilización similar de las ayudas y la contratación pública: en torno a 44.610 millones de euros en convocatorias de subvenciones frente a 41.017 millones en licitaciones publicadas.

La evolución de los fondos movilizados mediante ayudas muestra un aumento progresivo del volumen convocado, con periodos de crecimiento más intenso en momentos de mayor concentración de convocatorias. A pesar de que el PRTR ha ganado tracción desde 2022, la diferencia entre lo convocado y lo resuelto sigue siendo significativa, y supera los 17.000 millones de euros en la actualidad. Se trata de recursos ya comprometidos por la Administración que aún no han llegado al beneficiario final, bien porque están pendientes de resolución o por falta de adecuación con la demanda. De hecho, aunque la capacidad de lanzar convocatorias se ha acelerado, la tasa de concesión de fondos en convocatorias de subvenciones se sitúa en el entorno del 60 % (61,9 % en 2023, 61,1 % en 2024 y 61,6 % en septiembre de 2025).

La evolución de los fondos movilizados mediante licitaciones también refleja un crecimiento sostenido tanto del volumen licitado como del adjudicado a lo largo del periodo analizado. El importe acumulado licitado asciende a 41.017 millones en 2025, mientras que las adjudicaciones suman 22.068 millones (gráfico 4.6). En este caso, en cambio, la tasa de adjudicación ha ido aumentando de forma paulatina, desde un 45,3 % inicial hasta situarse en torno al 54 % en los dos últimos años, alrededor de 10 puntos porcentuales por debajo de la tasa de resolución de las ayudas.

GRÁFICO 4.6.
EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS LICITADOS Y ADJUDICADOS MEDIANTE AYUDAS Y LICITACIONES



Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

Por lo tanto, los datos ponen de manifiesto que el canal de las ayudas ha tenido mayor peso en la movilización de fondos y una proporción de recursos comprometidos sobre el total movilizado más elevada que la registrada en las licitaciones.

4.3.2. Análisis por nivel administrativo

En el modelo de gobernanza multinivel de España, el despliegue de los fondos del MRR involucra tanto a los órganos de la AGE, como a los de las CC. AA. y las EE. LL. El análisis de la distribución de fondos por nivel administrativo, en el cuadro 4.2, revela que la AGE sigue siendo el principal actor en términos de movilización y de resolución, algo esperable dado el carácter *top-down* adoptado en el diseño del plan. Alrededor del 60 % de los fondos movilizados proceden de la administración estatal (51.158 de los 85.627 millones), seguida de una participación significativa tanto del nivel autonómico (22.300 millones, un 26 % del total) como del local (12.100 millones, el 14 %).

CUADRO 4.2.
EJECUCIÓN EN FUNCIÓN DEL NIVEL ADMINISTRATIVO*

Tipo de órgano convocante	Total movilizado	Total resuelto	Porcentaje de resolución
ESTADO	51.158,28	29.589,13	57,84
CC. AA.	22.355,99	13.586,03	60,77
EE. LL.	12.112,61	6.389,69	52,75
Total	85.626,87	49.564,85	57,88

Nota: *Estas cifras no incluyen las transferencias instrumentales para evitar que la duplicación de los fondos distorsione los datos reales.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

Considerando el conjunto de las administraciones, la tasa de resolución sobre los fondos movilizados se sitúa en el 57,9 %, siendo las comunidades autónomas las que presentan una proporción de fondos resueltos algo superior a la media (60,8 %), seguidas de la AGE (57,8 %) y de las EE. LL. (52,8 %), que adolecen en términos generales de equipos tan especializados en la gestión de fondos europeos como los que se encuentran en los niveles superiores de la administración.

A las CC. AA., según el cuadro A1 del Anexo II, se les han asignado 29.106 millones de euros del tramo no reembolsable, es decir, algo más de un tercio del total nacional. Estos recursos se han distribuido entre los distintos territorios mediante los repartos acordados en las Conferencias Sectoriales del PRTR, para que las CC. AA. puedan conceder ayudas, adjudicar licitaciones y, en su caso, transferir parte de los fondos a otros entes autonómicos o locales mediante transferencias a órganos gestores.

Agrupando ayudas, licitaciones y transferencias instrumentales, destacan por volumen gestionado Andalucía, Comunitat Valenciana, Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco, territorios que concentran más de dos tercios del PIB nacional (cuadro 3.3). En conjunto, las comunidades han movilizado ya el 76,12 % de los 29.106 millones asignados mediante convocatorias y licitaciones. En varios casos, el importe movilizado supera la asignación inicial, reflejando reprogramaciones internas y la incorporación de remanentes de convocatorias previas. En todas las CC. AA. se ha movilizado ya, al menos, la mitad de los recursos disponibles.

Y si nos referimos a los importes asignados ya a beneficiarios finales, el porcentaje se aproxima a casi la mitad de los fondos que les fueron asignados a las CC. AA. (46,31 %). Desde esta perspectiva, el País Vasco presenta la mayor tasa de resolución, del 93,5 %, muy por encima de Castilla-La Mancha, la segunda comunidad más eficaz en la adjudicación de fondos, según nuestras estimaciones (ver cuadro A1 del Anexo II).

El desglose por tipo de instrumento que recoge el cuadro 4.1 muestra que, en conjunto, las CC. AA. han recurrido de forma similar a ayudas y licitaciones para movilizar los fondos: de media, alrededor del 40 % de los recursos asignados se ha puesto en circulación mediante licitaciones y algo más de un 35 % a través de ayudas.

Detrás de este promedio existen, no obstante, enfoques diferenciados. Algunas comunidades, como la Comunitat Valenciana, recurren de manera predominante a las ayudas, en parte por el tipo de proyectos que priorizan; en otras, las licitaciones constituyen el principal canal de movilización, como sucede de forma especialmente intensa en las ciudades de Ceuta y Melilla y, en menor medida, en la Comunidad de Madrid, País Vasco o La Rioja (ver cuadro A2 del Anexo II).

En consecuencia, tal y como se refleja en el cuadro A2 del Anexo II, de los 13.479 millones ya adjudicados por las comunidades autónomas, aproximadamente la mitad se ha canalizado mediante ayudas y la otra mitad a través de licitaciones.

Detrás de este patrón agregado se observan perfiles distintos por territorio (cuadro A4 del Anexo II). En Cataluña, por ejemplo, una parte muy elevada de los importes licitados ya ha sido adjudicada, el 83,38 %, mientras que la proporción de ayudas concedidas sobre las convocadas es más reducida, un 40,76 %. En el caso de las ayudas, Canarias, La Rioja, Aragón, País Vasco y la Región de Murcia presentan una conversión especialmente alta de las convocatorias en recursos efectivamente concedidos. En el ámbito de las licitaciones, la proporción de fondos adjudicados sobre lo licitado es particularmente elevada en Cataluña, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias y Andalucía.

Otro rasgo diferenciador entre CC. AA. es el grado de descentralización que han llevado a cabo en la gestión de fondos a través de su sector público dependiente, para que sean las entidades que los conforman las que publiquen licitaciones o convocatorias de ayudas públicas con cargo a dichos fondos. Algunas comunidades, como Canarias o el Principado de Asturias, han movilizado más del 15 % de sus fondos a través de convocatorias instrumentales para transferirlos a otras entidades dependientes (cuadro A5 del Anexo II). En cambio, en la Comunitat Valenciana o Andalucía, este mecanismo ha tenido un peso mucho más reducido sobre el total de fondos gestionados.

En conjunto, España ha puesto en circulación 85.627 millones de euros vinculados al Plan, muy por encima de los 79.854 millones de fondos no reembolsables asignados por la Unión Europea, por las razones ya explicadas. De esa cuantía, se han resuelto 49.563 millones, lo que equivale al 62,2 % de la asignación inicial, que pone de manifiesto una acumulación relevante de recursos pendientes de ejecución.

Desde la perspectiva de los instrumentos, la movilización mediante ayudas asciende a 44.610 millones de euros y supera ligeramente a la realizada a través de licitaciones, que alcanza 41.017 millones. La elección del instrumento difiere según el nivel administrativo: en la Administración General del Estado predomina claramente el uso de ayudas; en las comunidades autónomas, el reparto entre ayudas y licitaciones es más equilibrado, mientras que en el ámbito local la movilización se concentra casi por completo en licitaciones. Este patrón apunta a preferencias diferenciadas de diseño y gestión según el tipo de administración. Las ayudas presentan, además, tasas de resolución más elevadas que las licitaciones, lo que se traduce en una mayor proporción de recursos comprometidos sobre el total movilizado mediante este instrumento. En términos de gobernanza, el diseño de tipo *top-down* del PRTR se refleja en el peso de la Administración General del Estado, que concentra 51.158 millones movilizados (59,75 % del total), frente al 26,11 % de las comunidades autónomas y el 14,15 % del ámbito local. No obstante, las comunidades autónomas desempeñan un papel central en la implementación, ya que no solo gestionan sus propios instrumentos de movilización, sino que además pueden transferir fondos a entidades locales u otros organismos para que estos publiquen convocatorias y licitaciones.

Las CC. AA. han recibido 29.106 millones (36,45 % de los fondos totales asignados a España por la UE) y han movilizado ya el 76,17 % de ese tramo. En términos absolutos, destacan Andalucía, Comunitat Valenciana, Cataluña, Comunidad de Madrid y País Vasco, que concentran los mayores volúmenes de movilización y resolución de fondos. En términos relativos, casi todas las CC. AA. han movilizado más del 50 % de los fondos asignados. Solo el País Vasco ha resuelto la mayoría de la financiación obtenida, que en media ronda el 60 %, con ritmos de implementación muy heterogéneos entre territorios.

4.4. ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES ACTUACIONES Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS

En el análisis de ejecución del PRTR, tan interesante resulta acudir a las administraciones convocantes como a los territorios donde se localizan los beneficiarios finales de los recursos. Es decir, la ubicación geográfica de los promotores de proyectos, los sectores económicos más favorecidos por las convocatorias, la tipología de los beneficiarios y el tamaño de las entidades receptoras. Este enfoque permite identificar los territorios y actividades que concentran una mayor proporción de los recursos, así como las principales dinámicas de despliegue del PRTR sobre el tejido económico y social.

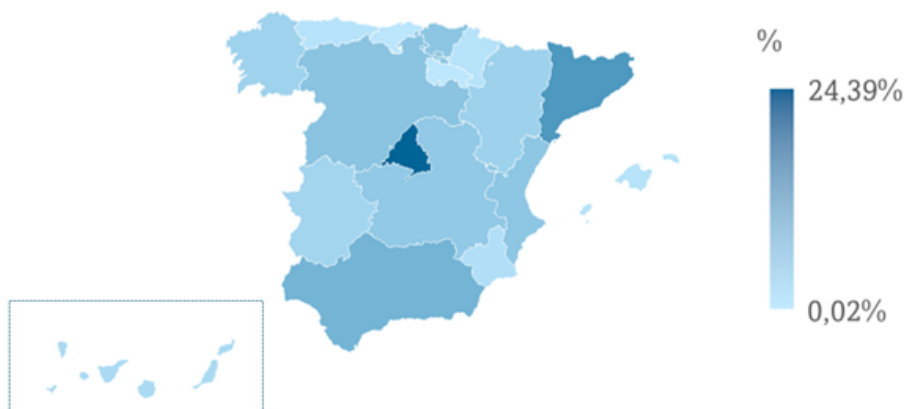
4.4.1. Distribución territorial de los fondos PRTR

Análisis de las ayudas

Para comprender adecuadamente el impacto territorial y sectorial del PRTR, es necesario diferenciar entre ayudas y licitaciones. Limitándonos a las ayudas, el mapa 4.1 ilustra cómo se reparten territorialmente los 27.494 millones de euros concedidos hasta el momento, poniendo de relieve una fuerte concentración en un número reducido de comunidades autónomas. La Comunidad de Madrid agrupa el 24,4 % del total, casi una cuarta parte. Le siguen Cataluña con un 14,7 % y Andalucía con un 9,7 %. Junto con Castilla y León (7 %) y el País Vasco (6,6 %), estos cinco territorios acumulan más del 60 % de las ayudas recibidas, en línea con su peso económico y demográfico y su capacidad para generar proyectos alineados con el PRTR. En sentido contrario, los beneficiarios de la Región de Murcia, el Principado de Asturias, la Comunidad Foral de Navarra, les Illes Balears, Cantabria y La Rioja, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, apenas representan el 7 % de las ayudas recibidas.

MAPA 4.1.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS



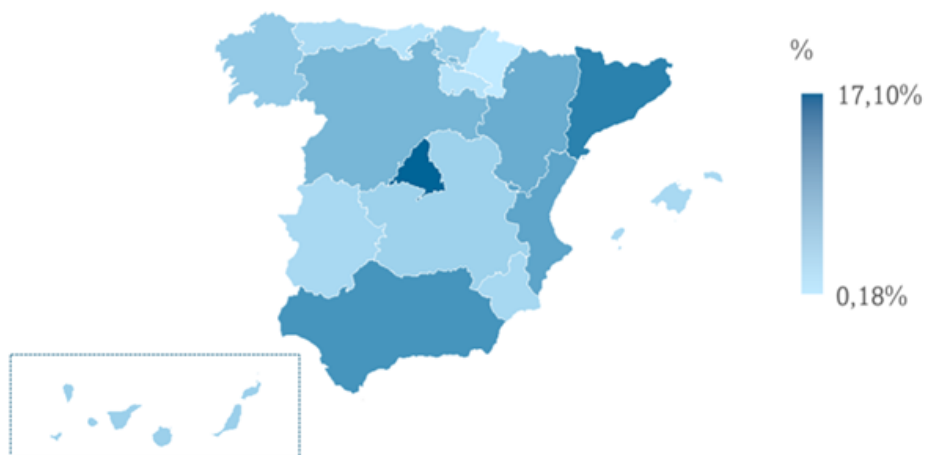
Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

Análisis de las licitaciones

En paralelo a las ayudas, las licitaciones constituyen el otro gran canal de movilización de los fondos NGEU. El mapa 4.2 muestra la distribución territorial de los 22.068 millones de euros en licitaciones adjudicadas, tomando como referencia la sede del adjudicatario. La contratación pública se concentra también en tres territorios (Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía), que suman aproximadamente el 41 % del volumen contratado. Si se añaden la Comunitat Valenciana (8,8 %) y Aragón (7,8 %), cinco territorios concentran cerca de seis de cada diez euros adjudicados mediante licitación, al igual que en las ayudas. En la parte baja de la distribución se sitúan Cantabria (1,2 %), La Rioja (1,2 %), la Comunidad Foral de Navarra (0,2 %), la ciudad de Melilla (0,19 %) y la ciudad de Ceuta (0,2 %), que en conjunto no alcanzan el 3 % del total adjudicado (ver cuadro A6 del Anexo II).

MAPA 4.2.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS LICITACIONES ADJUDICADAS



Nota: Excluye las licitaciones categorizadas como de impacto nacional y zonas geográficas no acotadas a una única comunidad autónoma.

Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

Entre los territorios se aprecian diferencias significativas en la distribución de las licitaciones adjudicadas por niveles de la Administración. En algunas domina la contratación promovida por las EE. LL., mientras que en otras tiene mayor peso la licitación impulsada por la propia administración autonómica o por la Administración General del Estado. El mapa 4.2 permite precisar este patrón al incorporar quién convoca las licitaciones y en qué territorio se materializa finalmente la inversión y el gasto de los 22.068 millones de euros adjudicados.

En primer lugar, las licitaciones promovidas por la Administración General del Estado concentran el mayor volumen, con algo más de 9.100 millones de euros

distribuidos entre distintas comunidades, y con importes especialmente relevantes en Andalucía, Castilla y León, Aragón, Comunidad de Madrid, Cataluña, Comunitat Valenciana y País Vasco, por este orden. Son lógicamente también los promotores de los territorios con mayor peso económico y poblacional y los que en mayor medida se han beneficiado de la contratación autonómica, municipal y supramunicipal.

4.4.2. Perfil de los receptores de fondos

Además de la movilización y resolución de fondos por territorio, podemos describir hacia qué sectores económicos, ramas de actividad y tipo de beneficiarios se ha orientado el despliegue de los fondos. Un ejercicio que realizamos basándonos en el CIF del receptor de los fondos y consultando en una base de datos de empresas españolas los datos registrados de los mismos³³.

Distribución por sector económico

Atendiendo al perfil de las empresas beneficiarias para las que ha sido posible vincular de forma inequívoca la información del PRTR con el Registro Mercantil, la resolución de los fondos permite analizar su distribución desde una perspectiva sectorial e identificar las ramas de actividad que están capitalizando en mayor medida las oportunidades asociadas a los fondos NGEU.

Los principales beneficiarios se agrupan en cuatro grandes ámbitos de actividad: construcción; industria manufacturera; suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación; e información y comunicaciones. Estos sectores reúnen el 81,51 % del importe adjudicado. Esta concentración es coherente con la naturaleza de muchas actuaciones del PRTR, orientadas a obra pública, infraestructuras básicas y proyectos de digitalización que requieren contratar grandes servicios y suministros con estas industrias.

En el caso de las ayudas, los dos sectores que más fondos reciben son, al igual que en las licitaciones, la industria manufacturera e información y comunicaciones. A estos se suman las actividades profesionales, científicas y técnicas y el comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas, que en conjunto captan el 70,39 % de los fondos concedidos. Esta distribución es coherente con algunas de las prioridades del PRTR, para apoyar la modernización del tejido productivo, especialmente industrial y digital, y las actuaciones relacionadas con la investigación y la actividad comercial.

De forma agregada, sumadas licitaciones y ayudas, en el cuadro 4.3 se observa que tres sectores —industria manufacturera, información y comunicaciones y construcción— suman algo más del 60 % del volumen total adjudicado.

³³ Estos datos se obtienen de la fuente Sistemas de Análisis de Balances Ibéricos (SABI), cuya base de datos recoge información de cerca de tres millones de empresas y organismos públicos españoles.

CUADRO 4.3.

AGRUPACIÓN POR CNAES PRINCIPALES DE LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DE LOS FONDOS NGEU RESUELTOS

Porcentaje

Sector	Resuelto	Adjudicado	Concedido
C - Industria manufacturera	26,97	14,64	33,10
D - Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	4,29	0,09	6,38
E - Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	6,38	13,15	3,01
F - Construcción	16,62	40,61	4,70
G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	7,42	6,04	8,10
H - Transporte y almacenamiento	2,84	0,43	4,04
I - Hostelería	1,37	0,01	2,04
J - Información y comunicaciones	17,76	13,11	20,06
K - Actividades financieras y de seguros	0,44	0,05	0,64
L - Actividades inmobiliarias	0,73	0,16	1,01
M - Actividades profesionales, científicas y técnicas	8,42	6,99	9,13
N - Actividades administrativas y servicios auxiliares	1,71	2,09	1,52
O - Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	0,19	0,15	0,21
P - Educación	3,04	2,02	3,54
Q - Actividades sanitarias y de servicios sociales	0,86	0,24	1,17
R - Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	0,71	0,19	0,97
S - Otros servicios	0,26	0,02	0,38
T - Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	0,00		0,00
U - Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,00		0,00
Total	100	100	100

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

La industria manufacturera ocupa la primera posición, con un 27 % de los fondos (en torno a 6.430 millones de euros), especialmente en actividades vinculadas a la automoción, el equipamiento eléctrico y procesos industriales de base metalúrgica, además de otras ramas con elevado contenido tecnológico.

El sector de información y comunicaciones, en segundo lugar, absorbe aproximadamente el 17,8 % del total (unos 4.180 millones de euros). Su relevancia refleja el carácter transversal de la digitalización: telecomunicaciones, programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática, así como actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación

de sonido y edición musical, impulsando redes y comunicaciones, servicios TIC, desarrollo de *software* y soluciones tecnológicas tanto para empresas como para las administraciones públicas.

En tercera posición aparece la construcción, que concentra el 16,6 % de los fondos (cerca de 4.000 millones de euros), por el impulso de la obra pública, los proyectos de rehabilitación energética y de infraestructuras, así como a las actuaciones de eficiencia energética en el parque edificatorio.

Tras estos tres sectores, emerge un segundo grupo de actividades económicas también beneficiarias de los fondos del MRR: las actividades profesionales, científicas y técnicas (8,4 %), el comercio al por mayor y al por menor (7,4 %) y el bloque vinculado a la transición ecológica formado por el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (4,3 %) y el suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación (6,4 %). En muchos casos, estos ámbitos actúan como soporte especializado de los grandes proyectos industriales y de construcción (ingenierías, consultorías, I+D, servicios avanzados) o como agentes clave de la transición ecológica (energía, agua, residuos).

Otros sectores, como el transporte y almacenamiento (2,8 %), la educación (3,1 %) o las actividades sanitarias y de servicios sociales (0,9 %), han participado en menor medida, captando recursos hacia la movilidad sostenible, la capacitación de personas y la mejora de servicios públicos esenciales. Llama la atención que la hostelería, pese a haber sido uno de los sectores más afectados por la crisis y con un peso económico significativo, ha obtenido menos de un 2 %, repartido entre servicios de alojamiento y servicios de comidas y bebidas.

Muchos sectores representativos de nuestra economía, como las actividades financieras y de seguros, las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, otros servicios personales y las propias administraciones públicas, apenas llegan al 1 % del total. En todo caso, su menor presencia como receptores directos no implica ausencia de impacto, ya que una parte no menor de las inversiones en digitalización y transición verde tiene efectos indirectos sobre estas actividades, bien como usuarias finales de nuevas infraestructuras y servicios, bien a través de mejoras en productividad y calidad de los servicios prestados.

Análisis por tipología de entidad

Para evaluar la distribución de beneficiarios en función de su forma jurídica, se analizan todas las ayudas y licitaciones con fondos NGEU que tengan asociado un CIF y que esa entidad tenga histórico en el Registro Mercantil. Por ese motivo, en algunos casos, no ha sido posible encasillar a los beneficiarios en alguna de las formas jurídicas empleadas en la clasificación.

Las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada concentran la mayor parte de los fondos, con 14.562 y 14.061 millones de euros,

CUADRO 4.4.

TRES PRINCIPALES CNAES RECEPTORES DE FONDOS NGEU RESUELTOS

Sector	Porcentaje resuelto	Total resuelto
C - Industria manufacturera	27,00	6.428,72
Fabricación de material y equipo eléctrico	1,98	470,94
Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	6,48	1.544,89
Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	2,38	568,09
D - Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	4,29	1.023,31
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	4,29	1.023,31
E - Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	6,38	1.520,72
Captación, depuración y distribución de agua	2,09	497,43
Recogida y tratamiento de aguas residuales	0,10	23,81
Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	4,17	994,46
F - Construcción	16,63	3.961,28
Actividades de construcción especializada	4,89	1.162,66
Construcción de edificios	6,71	1.599,22
Ingeniería civil	5,03	1.199,40
G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	7,40	1.768,20
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	4,35	1.037,35
Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1,01	246,23
Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	2,04	484,61
H - Transporte y almacenamiento	2,84	677,66
Transporte marítimo y por vías navegables interiores	0,06	14,54
Transporte terrestre y por tubería	2,35	562,19
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	0,38	90,29
I - Hostelería	1,37	325,79
Servicios de alojamiento	0,79	188,17
Servicios de comidas y bebidas	0,58	137,62
J - Información y comunicaciones	17,76	4.232,32
Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical	1,29	308,55
Telecomunicaciones	9,68	2.308,01
Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	5,93	1.412,86

CUADRO 4.4.

**TRES PRINCIPALES CNAES RECEPTORES DE FONDOS NGEU RESUELTOS
(continuación)**

Sector	Porcentaje resuelto	Total resuelto
K - Actividades financieras y de seguros	0,43	105,62
Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	0,03	8,16
Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	0,00	0,29
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	0,40	97,17
L - Actividades inmobiliarias	0,73	173,37
Actividades inmobiliarias	0,73	173,37
M - Actividades profesionales, científicas y técnicas	8,41	2.006,41
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	1,10	266,50
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	4,21	1.002,83
Investigación y desarrollo	1,72	409,99
N - Actividades administrativas y servicios auxiliares	1,72	407,00
Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	0,44	107,69
Actividades de alquiler	0,43	103,43
Servicios a edificios y actividades de jardinería	0,52	121,02
O - Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	0,18	44,81
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	0,18	44,81
P - Educación	3,05	723,89
Educación	3,05	723,89
Q - Actividades sanitarias y de servicios sociales	0,85	205,46
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	0,08	18,93
Actividades sanitarias	0,33	80,54
Asistencia en establecimientos residenciales	0,44	105,99
R - Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	0,72	169,24
Actividades de creación, artísticas y espectáculos	0,35	84,00
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	0,31	72,79
Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	0,05	10,66
S - Otros servicios	0,26	62,68
Actividades asociativas	0,11	24,17
Otros servicios personales	0,12	29,48
Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	0,03	9,04

CUADRO 4.4.
TRES PRINCIPALES CNAES RECEPTORES DE FONDOS NGEU RESUELTOS
(continuación)

Sector	Porcentaje resuelto	Total resuelto
T - Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	0,00	0,00
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	0,00	0,00
U - Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,00	0,02
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,00	0,02
Total general	100,00	23.836,50

Nota: El total de fondos asignados distribuidos por CNAE no coincide con el total resuelto en apartados anteriores al no poder vincular todas las convocatorias a un NIF.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

respectivamente. En las primeras predomina claramente la contratación pública: 8.124 millones se movilizan a través de licitaciones y 6.438 mediante ayudas, lo que las sitúa como principales beneficiarias de los contratos financiados con NGEU, seguidas por las sociedades de responsabilidad limitada (5.865 millones) y las uniones temporales de empresas (3.276 millones).

En las sociedades de responsabilidad limitada, en cambio, el peso recae en las subvenciones: reciben 8.197 millones de euros en ayudas frente a 5.865 millo-

CUADRO 4.5.
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD BENEFICIARIA* DE LOS FONDOS NGEU RESUELTOS

Tipo entidad	Adjudicaciones	Concesiones	Total
Empresa o entidad con actividad económica	17.490,23	15.071,15	32.561,38
Asociaciones, agrupaciones y entidades religiosas	79,44	2.673,47	2.752,91
Organismos públicos	68,40	7.609,68	7.678,08
Particulares y agrupaciones de particulares	5,23	2.140,47	2.145,70
Total	17.643,31	27.494,77	45.138,08

Nota: *La clasificación agrupa las entidades según su naturaleza jurídica y su orientación económica. Se consideran empresas aquellas con actividad mercantil organizada; las *asociaciones* y *entidades religiosas* se incluyen por su carácter no lucrativo; los *organismos públicos* por su función administrativa; y los *particulares y agrupaciones de particulares* por no constituir estructuras empresariales formales.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

nes de euros en licitaciones. Se convierten así en el principal tipo de entidad beneficiaria de subvenciones, por delante de las sociedades anónimas (6.438 millones de euros) y de las corporaciones locales (5.427 millones de euros). Junto a ellas, también tienen una presencia relevante como receptores de ayudas las asociaciones, los organismos autónomos y las comunidades de propietarios.

Análisis por tamaño de entidad

Una de las cuestiones más relevantes, tanto desde el punto de vista del diseño como de la ejecución del PRTR tiene que ver con el acceso de las pequeñas y medianas empresas³⁴ (pymes) a las ayudas y proyectos derivados del plan. El reto era hacer partícipe a la gran mayoría del tejido empresarial español de una transformación que debía ser estructural y granular, financiando no solo grandes proyectos y actuaciones, sino también cambios progresivos que se tradujeran en mejores procesos o mayor digitalización en empresas de menor tamaño.

Un análisis del volumen de ayudas y licitaciones recibido pone de manifiesto que las grandes compañías han sido adjudicatarias del 57,5 % de las licitaciones y beneficiarias del 52 % de las subvenciones. Entre las pymes, las medianas empresas han tenido más peso en la contratación pública (22,2 % del importe adjudicado) y las pequeñas empresas en el caso de las ayudas (19,6 % del importe concedido).

CUADRO 4.6.

AGRUPACIÓN DE LAS EMPRESAS BENEFICIARIAS POR TAMAÑO Porcentaje

Tamaño de empresa	Volumen adjudicado	Recuento de adjudicaciones	Volumen concedido	Recuento de concesiones
Gran empresa	57,49	16,98	51,93	11,67
Mediana empresa	22,15	18,98	15,42	13,82
Pequeña empresa	17,18	47,00	19,62	30,35
Micropyme	3,18	17,04	13,03	44,16
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assíst.*

³⁴ A efectos de este análisis, la clasificación de las empresas por tamaño se realiza conforme a la definición oficial de la Unión Europea, vigente y aplicable en España, establecida en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión. En concreto, se consideran micropymes aquellas empresas que emplean a menos de diez personas y cuyo volumen de negocios anual o balance general no supera los dos millones de euros; pequeñas empresas las que cuentan con menos de 50 empleados y presentan un volumen de negocios o balance anual inferior a diez millones de euros; y medianas empresas las que emplean a menos de 250 personas y registran un volumen de negocios anual inferior a 50 millones de euros o un balance general que no excede de 43 millones de euros. Las empresas que superan estos umbrales se clasifican como grandes empresas. Esta tipología es la utilizada de forma generalizada en el diseño, la gestión y el seguimiento de las ayudas y licitaciones vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

No obstante, si se analiza el número de operaciones en lugar de los importes resueltos, el patrón cambia. En términos de resolución, las pequeñas empresas concentran la mayor parte de las adjudicaciones en contratación pública (47 %) y las micropymes la mayor parte de las concesiones en ayudas (44,2 %).

En conjunto, las grandes empresas canalizan los proyectos de mayor volumen, mientras que pymes y micropymes registran una participación amplia en número de expedientes, pero con importes medios mucho más reducidos.

4.4.3. Principales beneficiarios y ayudas

Particularizando a beneficiarios finales —tanto por concesión directa como por concurrencia competitiva—, las diez entidades con mayor volumen acumulado concentran más de 3.260 millones de euros. La composición de este grupo, como se puede observar, encaja claramente con las prioridades del PRTR, que concentra una parte muy relevante de los recursos en la digitalización, en la transición ecológica y la movilidad sostenible.

Profundizando en la concesión de ayudas a grandes beneficiarios, destacan, en primer lugar, cuatro grandes compañías de telecomunicaciones: dos empresas del grupo Telefónica (Telefónica de España y Telefónica Móviles España), y Avatel Telecom y Adamo Telecom.

Junto a ellas aparecen cuatro grandes compañías vinculadas a la automoción y a la cadena del vehículo eléctrico: Stellantis España y Mercedes-Benz España, en el ámbito de la fabricación y comercialización de vehículos; y PowerCo Battery

CUADRO 4.7.
LOS DIEZ PRINCIPALES BENEFICIARIOS DE AYUDAS

Beneficiarios	Importe millones de euros
Telefónica De España, S.A.	407,38
Telefónica Móviles España, S.A.	401,08
Stellantis España, S.L.	348,15
Compañía Española De Petróleos, SA (Cepsa)	330,20
Ayuntamiento de Madrid	326,70
Avatel Telecom S.A.	315,26
Powerco Battery Spain Sa.	306,41
Envision Aesc Spain, S.L.U.	300,00
Mercedes-Benz España, S.A.	279,70
Adamo Telecom Iberia SA	245,62
Total	3.260,49

Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

Spain y Envision AESC Spain, especializadas en la producción de baterías para el coche eléctrico.

Entre este grupo se sitúa Moeve (antigua Cepsa), como beneficiario de fondos para financiar proyectos de transición hacia soluciones de energía y movilidad bajas en carbono. Y como caso representativo entre las entidades públicas, el Ayuntamiento de Madrid se ha convertido en el quinto mayor receptor de fondos.

En muchos casos, distintos organismos públicos actúan como intermediarios en la cadena de ejecución del PRTR. Estos entes reciben transferencias instrumentales que no están destinadas a su propio consumo, sino a ser redistribuidas a través de convocatorias de ayudas o procesos de licitación. Su función es, por tanto, vehicular los recursos y activar proyectos en terceros, lo que les otorga un papel clave como dinamizadores operativos del Plan, aun cuando no figuren como beneficiarios finales de los fondos.

Si descendemos, con un mayor grado de concreción, a las convocatorias específicas de ayudas concedidas de mayor importe, los ámbitos son aquellos en los que el PRTR ha buscado un mayor papel tractor: movilidad sostenible, transición ecológica y energía limpia y, con un papel especialmente relevante, el hidrógeno verde. Entre todas estas temáticas, la convocatoria con mayor presupuesto convocado es la de *Ayudas directas a Comunidades Autónomas para programas de incentivos ligados al autoconsumo y almacenamiento*, con un importe de 2.086 millones de euros.

CUADRO 4.8.

LAS DIEZ AYUDAS CON MÁS FONDOS CONCEDIDOS

Beneficiarios	Importe millones de euros
Autoconsumo y almacenamiento CC. AA.	2.085,80
MOVES III en CC. AA.	1.335,95
H2 Renovable – clústeres/valles (1.ª convocatoria)	1.223,09
Zonas de bajas emisiones y movilidad urbana 2021	1.155,52
Marco temporal ayudas Ucrania	865,97
ÚNICO 5G redes activas	669,96
Rehabilitación edificios públicos (MITMA)	595,04
PERTE VEC – Baterías 2023	593,05
PERTE VEC – Convocatoria 2022	571,28
IPCEI Hidrógeno – Subvenciones directas	524,00
Total	9.619,65

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

A estos bloques se suman, aunque con menor peso relativo, actuaciones de digitalización y rehabilitación residencial, junto con las medidas articuladas al amparo del marco temporal de ayudas aprobado en respuesta a la guerra de Ucrania.

En definitiva, en la ejecución de los fondos del PRTR, el patrón desde el punto de vista geográfico se corresponde con los territorios de mayor peso poblacional y económico, en buena medida condicionado por los criterios de reparto de las Conferencias Sectoriales con las CC. AA. En las ayudas gestionadas por las CC. AA., más de la mitad se dirige a proyectos en Andalucía, Comunitat Valenciana, País Vasco, Comunidad de Madrid y Cataluña, en línea con el volumen de recursos que gestionan y con su peso en la asignación inicial de fondos. En las licitaciones, la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana, junto con Aragón, también concentran más de la mitad del volumen adjudicado, si bien con patrones diferenciados según el nivel de administración licitante: en algunos territorios predomina la contratación estatal, mientras que en otros tienen más peso las licitaciones autonómicas o locales.

Por sectores económicos, la construcción, industria manufacturera, suministro de agua y gestión de residuos, junto con información y comunicaciones, reúnen la mayor parte del importe adjudicado en licitaciones, con un gran peso de la obra pública, las infraestructuras y los proyectos de digitalización en el PRTR. En las ayudas, los principales receptores son de nuevo la industria manufacturera e información y comunicaciones, a los que se suman las actividades profesionales, científicas y técnicas y el comercio. Ello indica que los fondos se han tratado de orientar de forma prioritaria a la modernización del tejido productivo, con un foco especial en la transformación industrial, la digitalización, la I+D y la actividad comercial.

Entre los beneficiarios, las sociedades anónimas concentran una parte muy relevante del volumen, especialmente en licitaciones, mientras que las sociedades de responsabilidad limitada tienen un peso destacado en las subvenciones, junto con las UTE en contratación y las corporaciones locales en ayudas. Por tamaño, las grandes empresas absorben más de la mitad del importe tanto en licitaciones como en subvenciones, pero pymes y micropymes registran un mayor número de operaciones, con expedientes de cuantía menor.

Por localización de la sede de los beneficiarios, Madrid agrupa una parte muy significativa de los fondos canalizados a empresas, muy por encima de la siguiente comunidad, lo que evidencia un fuerte sesgo territorial de los grandes operadores económicos.

Finalmente, el análisis de los principales beneficiarios y de las mayores ayudas confirma, además, que los proyectos de mayor importe han estado alineados,

como parece lógico, con las grandes prioridades estratégicas del PRTR: movilidad sostenible, transición ecológica, energía limpia y, en particular, el despliegue del hidrógeno renovable.

CAPÍTULO 5

LA EJECUCIÓN DEL PRTR POR PALANCAS Y COMPONENTES

Este capítulo describe la materialización de las inversiones a nivel de políticas palanca, componentes y proyectos concretos y relevantes. El análisis se apoya en la información oficial de la Comisión Europea sobre desembolsos y seguimiento del MRR, en los datos de ejecución explotados a través de ELISA y del Observatorio de la AIReF, y en la explotación del Monitor de beneficiarios, herramienta creada por Afi, que permite identificar y clasificar las actuaciones a nivel de componente, tipo de operación y perfil de beneficiario.

A efectos interpretativos, conviene precisar que los porcentajes de ejecución que se muestran en este apartado se calculan sobre la programación original del PRTR y sobre el grado de resolución/concesión observada hasta el 30 de septiembre de 2025 (según el Observatorio del PRTR de la AIReF y las explotaciones disponibles en ELISA). Por tanto, deben leerse como una fotografía de la ejecución respecto al diseño inicial —útil para identificar patrones relativos de concentración y despliegue por políticas palanca y componentes— y no como un retrato plenamente actualizado del plan vigente. La Adenda de Simplificación y la modificación aprobada por la Comisión introducen ajustes en medidas, hitos y objetivos, que pueden alterar la base de referencia y la distribución entre palancas; hasta que esos cambios queden reflejados de forma completa y homogénea en las fuentes de ejecución, las cifras de este apartado no incorporan dichas reprogramaciones.

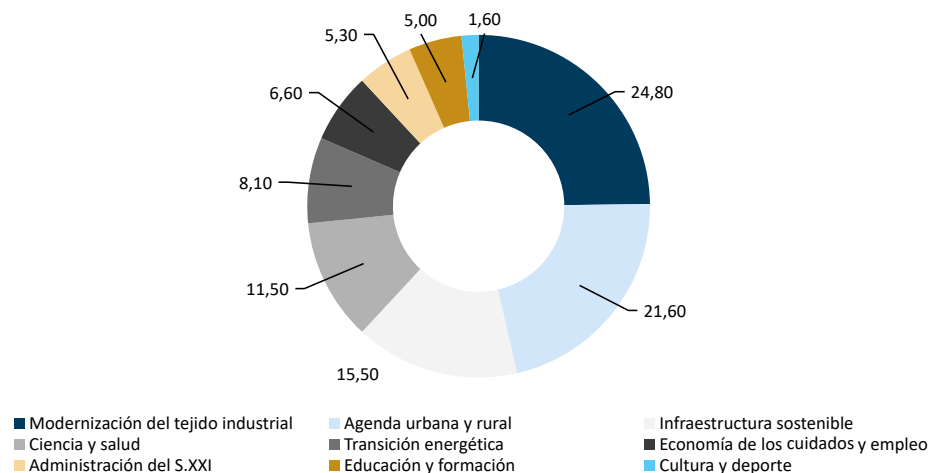
A partir de este conjunto de fuentes, se presentan ejemplos representativos que ilustran cómo los recursos del plan se traducen en inversiones, proyectos singulares y patrones de ejecución diferenciados entre componentes y políticas palanca.

La distribución del importe resuelto por políticas palanca se ha concentrado en las dos áreas con mayor cantidad de recursos, la modernización del tejido industrial (palanca 5) y la agenda urbana y rural (palanca 1), agrupando cerca del 50 % de los fondos adjudicados entre ambas (un 24,8 % y un 21,6 % del total, respectivamente). En un segundo escalón se encuentran las resoluciones que han

financiado infraestructuras sostenibles (aproximadamente el 15,5 % del total), ciencia y salud (11,5 %) o transición energética (8,1 %), que juntas suman algo más de un tercio de la cuantía resuelta. Las palancas vinculadas a la dimensión social e institucional —economía de los cuidados y el empleo, administración del siglo XXI y educación y formación— concentran porcentajes más moderados, en torno al 5 %–6 %, mientras que cultura y deporte representa apenas el 1,7 %.

Desde una perspectiva económica, ya estaba previsto que la mayor parte de la ejecución se concentrara en ámbitos estrechamente relacionados con la transformación productiva y territorial. La combinación de modernización industrial y agenda urbana y rural recoge tanto los programas dirigidos a industria, pymes, turismo y conectividad digital como las inversiones en movilidad urbana, rehabilitación de vivienda y modernización del sistema agroalimentario. Por su parte, infraestructura sostenible, ciencia y salud y transición energética agrupan las grandes actuaciones en transporte, redes energéticas, equipamientos sanitarios e I+D. En suma, más de cuatro quintas partes del importe resuelto se están canalizando a políticas que movilizan inversión tanto en capital físico como tecnológico de medio y largo plazo.

GRÁFICO 5.1.
NIVEL DE EJECUCIÓN POR POLÍTICA PALANCA
Porcentaje sobre el total asignado



Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de Ministerio de Economía (ELISA).

El peso relativo de las palancas de cuidados y empleo, Administración pública y educación, aunque es algo menor, se ha diseñado con un perfil distinto de ejecución. Los componentes asociados a estas áreas se despliegan, en buena medida, mediante programas de servicios, refuerzo de capacidades y actuacio-

nes formativas, que tienden a generar un número elevado de proyectos y beneficiarios con importes unitarios más reducidos.

Esta doble dinámica —proyectos intensivos en inversión y áreas más centradas en las reformas— constituye uno de los rasgos más distintivos del despliegue del plan y condiciona la forma en que sus efectos se distribuyen a lo largo del tejido productivo y del conjunto de la economía.

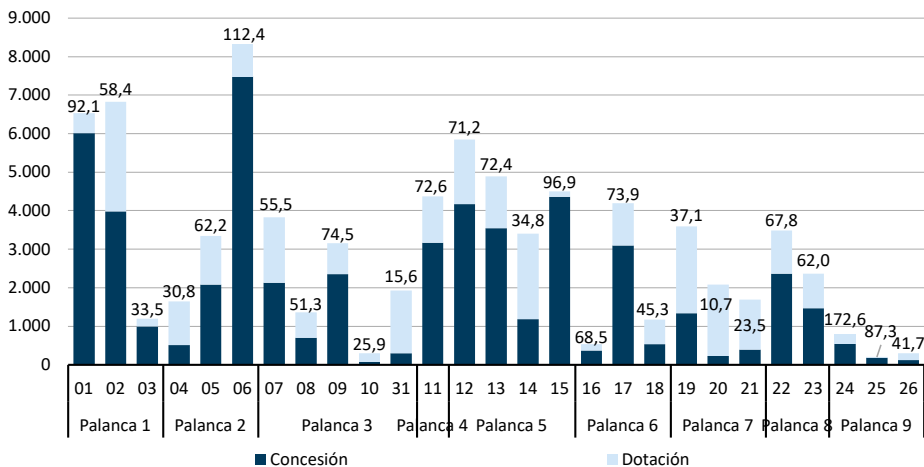
5.1. DINÁMICAS DE INVERSIÓN EN LAS POLÍTICAS PALANCA CON MAYOR PESO

La observación conjunta de los componentes del plan permite identificar cómo se ha materializado la ejecución por sectores y políticas a lo largo del PRTR. Los datos consolidados muestran una distribución tan heterogénea como fue el propio diseño del plan, tanto en volumen adjudicado como en grado relativo de ejecución, reflejo de la diversidad de instrumentos, sectores y ámbitos institucionales implicados.

Debe especificarse que la cuantificación de la ejecución de inversiones, apoyada en los datos de seguimiento del plan, corresponde exclusivamente a las subvenciones y transferencias a fondo perdido. Por consiguiente, este análisis no incorpora los volúmenes de financiación vehiculados mediante préstamos o instrumentos financieros, ya que su seguimiento no se refleja en los indicadores estándar de ejecución utilizados para las inversiones no reembolsables.

GRÁFICO 5.2.

DOTACIÓN Y CUANTÍAS CONCEDIDAS POR COMPONENTE DEL PRTR Porcentaje



Nota: Los porcentajes expresan el volumen concedido sobre el total asignado a cada componente. La palanca 10, compuesta por reformas, no se incluye al no figurar en la herramienta de seguimiento. Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

Más allá de la cifra agregada por políticas palanca, el análisis por componente revela qué áreas concentran mayor actividad administrativa, dónde se sitúan las convocatorias de mayor envergadura y en qué ámbitos predomina un despliegue más capilar basado en multitud de expedientes de menor cuantía.

Si ordenamos los componentes en términos de volumen resuelto, se observa que una parte sustancial de los recursos se concentra en un número reducido de ellos. Destacan, por su peso absoluto en el total adjudicado, la “Conectividad digital” (C15), el “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos” (C1), “España *hub* audiovisual de Europa” (C25) y los bloques de “Hidrógeno renovable y su integración sectorial” (C9) y “Ciencia, tecnología e innovación” (C17), que reúnen una fracción significativa del importe movilizado en el conjunto del plan. Sí, en lugar del volumen total, se atiende al porcentaje de ejecución sobre la dotación de cada componente; estos mismos componentes se sitúan en la parte alta, con niveles de ejecución que se sitúan aproximadamente entre el 75 % y el 97 % de su presupuesto asignado. Los volúmenes adjudicados, no obstante, oscilan en un rango muy amplio según su dotación, entre en torno a 200 millones de euros en el caso del sector audiovisual y más de 6.500 millones correspondientes a la parte del Componente 1, financiados con cargo al MRR, dirigidos a proyectos de movilidad urbana. A pesar de esta acusada heterogeneidad, buena parte del esfuerzo financiero del plan se canaliza a través de este grupo reducido de componentes, mientras que el resto contribuye, con importes más modestos, a extender la capilaridad del plan hacia ámbitos y beneficiarios más diversos.

En concreto, entre las convocatorias o licitaciones de gran importe unitario, hay que subrayar programas como MOVES III o la transformación de flotas, que han movilizado partidas que superan con facilidad los cien millones de euros en cada convocatoria; o las intervenciones de conectividad a gran escala del componente 15b mediante licitaciones de redes digitales y programas de apoyo a despliegues de nueva generación. De forma similar, los programas de hidrógeno renovable han movilizado proyectos tecnológicos de importe elevado, generalmente adjudicados a consorcios empresariales con capacidades de I+D y despliegue industrial.

En otros componentes, el avance de la ejecución pone de manifiesto un modelo más distribuido, basado en una multiplicidad de expedientes de menor tamaño. Este es el caso de la “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión” (C22), “Mercado laboral dinámico, resiliente e inclusivo” (C23), “Modernización y digitalización del sistema educativo” (C21) o “Habilidades digitales” (C19), donde el presupuesto total se reparte en numerosas convocatorias gestionadas por administraciones autonómicas, entidades locales y otras entidades ejecutoras.

En estos casos, se financia un número muy elevado de proyectos individuales y de beneficiarios finales, lo que permite extender el alcance de las actuaciones a un abanico amplio de empresas, personas y administraciones públicas.

Esta mayor capilaridad implica también una carga de gestión más intensa y se traduce en porcentajes de ejecución situados, en general, en la franja media de la clasificación por componentes.

Y en esta misma situación intermedia podemos citar las inversiones en otros componentes relevantes del PRTR: “Preservación del litoral y recursos hídricos” (C5), “Rehabilitación y regeneración urbana” (C2), “Movilidad sostenible, segura y conectada” (C6) o “Despliegue de energías renovables” (C7). No obstante, en estos casos, la ejecución se planificó en grandes licitaciones —a menudo gestionadas por centros directivos especializados o por entidades públicas empresariales— y programas territorializados con amplios listados de beneficiarios finales. En estos casos se observan porcentajes de ejecución que, aun sin situarse entre los máximos del plan, indican un grado de avance significativo en términos de formalización de contratos y resolución de convocatorias.

En el extremo opuesto, componentes como el “Plan Estratégico de Formación Profesional” (C20) o “Ecosistemas y biodiversidad” (C4) presentan porcentajes más contenidos, en línea con una ejecución más gradual que se apoya, en buena medida, en programas territoriales y en transferencias de crédito a otras administraciones para financiar actuaciones educativas y ambientales de alcance descentralizado.

A nivel agregado, la desigual distribución de ejecución por componente determina que el avance financiero del plan descansa sobre un número reducido de componentes con convocatorias de gran magnitud. De hecho, ocho componentes con mayor volumen de contratos formalizados y subvenciones concedidas concentran en torno al 65 % del importe total adjudicado hasta septiembre de 2025, mientras que los veintidós componentes restantes contribuyen a extender la capilaridad del plan mediante actividades de menor importe. Esta dualidad implica que, desde una perspectiva microeconómica, coexisten dos lógicas de intervención pública: una orientada a grandes proyectos tractores con potencial de transformación sectorial y otra centrada en programas más reducidos de alcance territorial y social.

Los componentes con mayor volumen adjudicado se vinculan principalmente a la Administración General del Estado y, en particular, a entidades ejecutoras con capacidad para acometer licitaciones complejas. Entre ellos figuran ADIF, IDAE, Red.es, el Ministerio de Transportes y los departamentos con competencias en industria, energía o digitalización, todas ellas áreas prioritarias en el diseño del PRTR. En contraste, muchos de los componentes sociales y de formación muestran una participación

destacada de las comunidades autónomas y entidades locales como ejecutores, con un elevado número de resoluciones distribuidas territorialmente.

Esta heterogeneidad refleja una arquitectura compleja de ejecución con una naturaleza de las inversiones muy diversa y una realidad administrativa del país descentralizada. Los proyectos tecnológicos o infraestructurales han optado por actores centralizados con capacidad de contratación especializada, mientras que los programas de formación, inclusión o modernización institucional se despliegan mejor a través de actores, instituciones u organismos territoriales. En definitiva, mientras algunos componentes actúan como anclas financieras del plan, concentrando gran parte del volumen adjudicado mediante operaciones de alto importe, otros conforman la malla capilar que distribuye los efectos del PRTR por sectores, regiones y colectivos, y un tercer grupo intermedio combina ambas dinámicas según los instrumentos disponibles. Esta doble lógica de las inversiones del PRTR ha condicionado la forma en la que se ha llegado al tejido productivo y al conjunto de la economía, que se desarrollará con más detalle, en clave de política palanca y componente, en los apartados siguientes.

5.2. POLÍTICAS PALANCA, COMPONENTES Y CONVOCATORIAS MÁS REPRESENTATIVAS

A partir de esta visión de conjunto, la información disponible de ejecución del plan nos permite una mayor desagregación sobre cómo se articulan las inversiones por políticas palanca, con el objetivo de identificar las diferentes inversiones, perfiles de beneficiarios y tipologías de proyectos.

Política palanca I

La política palanca I se distribuyó en los componentes 1 (“Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos”); 2 (“Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”), y 3 (“Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero”).

CUADRO 5.1.
INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA I

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Porcentaje de ejecución
Rehabilitación energética en barrios, edificios y viviendas	C2.I1	3.420	≈49
Vivienda en alquiler social	C2.I2	1.000	≈112
Plan de mejora de eficiencia y sostenibilidad en regadío	C3.I1	713	90

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

- El *componente 1* ha canalizado una parte muy relevante de sus recursos a través del programa MOVES III, una ayuda otorgada a través de las comunidades autónomas, que actúa como marco de financiación para las convocatorias autonómicas orientadas a la adquisición de vehículos eléctricos y a la instalación de puntos de recarga. Esta línea agrega un volumen de recursos por encima de los 1.700 millones de euros cuando se consideran la convocatoria de referencia (~1.335,95 millones de euros) y las sucesivas ampliaciones territoriales, así como la ampliación adicional en 2025 para atender la elevada demanda y extender el programa hasta el 31 de diciembre de este año. El perfil de beneficiarios combina empresas de transporte, operadores de movilidad, fabricantes y cadenas de suministro vinculadas al vehículo eléctrico, así como pymes y particulares en las líneas de demanda final.
- El *componente 2*, “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, concentra una parte relevante de la ejecución del PRTR en el ámbito residencial y urbano. Los datos del Observatorio PRTR de la AIREF sitúan la dotación del componente en 6.820 millones de euros, de los que 3.985 millones de euros se encuentran ya formalizados o concedidos, lo que supone en torno a un 58 % de ejecución financiera.

La rehabilitación energética a nivel de barrio, edificio y vivienda, con una dotación de 3.420 millones de euros, registra en torno al 49 % de su presupuesto formalizado, reflejando la complejidad operativa de las actuaciones residenciales dispersas. En cambio, la línea de promoción de viviendas para alquiler social, con 1.000 millones de euros de dotación, supera el total de ejecución y alcanza un 112 % de formalización, como resultado de reasignaciones internas que han permitido incorporar proyectos adicionales. Programas como el PREE 5000 y el DUS 5000, orientados a la rehabilitación energética en municipios de menor tamaño y a la implantación de energía limpia en localidades poco pobladas, muestran niveles de ejecución muy elevados, próximos o superiores al total de su dotación. En el ámbito de los edificios públicos, la línea de rehabilitación de inmuebles de comunidades autónomas y entidades locales asociada al PIREP alcanza aproximadamente el 99 % de ejecución sobre una dotación en torno a 1.100 millones de euros, lo que indica que este subprograma se encuentra prácticamente completado desde el punto de vista financiero.

Estos datos financieros se complementan con la información física disponible sobre actuaciones. Según la última información publicada por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, las actuaciones de rehabilitación residencial vinculadas al plan suman 197.349 actuaciones aceptadas y 317.509 en estudio, hasta un total de 514.858 actuaciones en edificios

y viviendas. En ese mismo paquete de información, las medidas fiscales asociadas a la rehabilitación energética dieron lugar a 57.247 declaraciones con derecho a deducción en el IRPF, por un importe agregado de 108,5 millones de euros y una deducción media cercana a 1.900 euros por contribuyente, lo que muestra un uso apreciable del canal tributario como complemento a las subvenciones directas. En el caso del PIREP, la información oficial situaba el grado de cumplimiento de la superficie de edificios públicos a rehabilitar en torno al 57 % de los 290.000 metros cuadrados comprometidos con la Comisión Europea, porcentaje que encaja con los niveles de ejecución financiera prácticamente completos observados en septiembre de 2025.

La combinación de una elevada formalización de recursos —particularmente en alquiler social, programas en pequeños municipios y rehabilitación de edificios públicos— con un número muy elevado de actuaciones residenciales aceptadas o en tramitación, configura un patrón de ejecución intensivo en proyectos y expedientes.

- El *componente 3*, “Agroalimentación y pesca”, cuenta con una dotación de 1.196 millones de euros y, con los datos observados a septiembre de 2025, presenta 998 millones formalizados, lo que supone aproximadamente un 83 % de los recursos previstos. La mayor parte de la ejecución se concentra en el Plan de mejora de eficiencia y sostenibilidad del regadío (inversión 3.01), que cuenta con una dotación de 713 millones de euros, de los que alrededor de 641 millones (en torno al 90 %) se encuentran ya formalizados, y en la línea de agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular (inversión 3.04), con alrededor de 307 millones de euros en actuaciones formalizadas, en torno al 66 % de su presupuesto. El resto de líneas —laboratorios veterinarios, bioseguridad alimentaria, digitalización del sector agroalimentario, investigación marina, innovación y digitalización en el sector pesquero y lucha contra la pesca ilegal— movilizan importes más reducidos, aunque en algunos casos con porcentajes de ejecución muy elevados sobre la dotación disponible, como sucede con la innovación en el sector pesquero, que supera holgadamente su dotación inicial, o la lucha contra la pesca ilegal, con niveles próximos al 90 % de ejecución.

En términos de orientación del gasto, este bloque constituye el núcleo del apoyo del PRTR al sector primario y se alinea con la vertiente agraria del PERTE Agroalimentario, particularmente a través de actuaciones de modernización de regadíos, digitalización de explotaciones y mejora de la sostenibilidad ambiental, aunque su financiación se articule presupuestariamente a través del Componente 3.

Política palanca II

En la política palanca II, centrada en el desarrollo de infraestructuras y ecosistemas resilientes, se integran los componentes 4, dedicado a la conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad, 5, orientado a la preservación del espacio litoral y los recursos hídricos, y 6, enfocado en la movilidad sostenible y segura.

CUADRO 5.2.
INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA II

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Restauración de ecosistemas e infraestructura verde (recuperación de la biodiversidad)	C4.I3	552	≈38
Transición digital del sector del agua (incluye PERTE Digitalización del Ciclo del Agua)	C5.I3	1.145	≈11
Red Transeuropea de Transporte– Inversiones en alta velocidad ferroviaria	C6.I1	≈2.370	≈126

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

- En el *componente 4*, “Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad”, la dotación asciende a 1.643 millones de euros, de los que se encuentran formalizados en torno a 505 millones de euros, lo que supone algo más de un 30 % de ejecución financiera.

La ejecución se estructura en cuatro grandes líneas de inversión. La digitalización del conocimiento del patrimonio natural dispone de una dotación cercana a 138 millones y presenta unos 76 millones de euros ya comprometidos. Las actuaciones de conservación de la biodiversidad marina y terrestre y de recuperación de la biodiversidad concentran el grueso de los recursos: cada una cuenta con aproximadamente 552 millones de euros de dotación, con importes formalizados en el entorno de 136 millones y 211 millones de euros, respectivamente. Por último, la línea de gestión forestal y prevención de incendios dispone de una dotación próxima a 401 millones de euros, con algo más de 80 millones de euros ya adjudicados.

- El *componente 5* desarrolla una combinación de proyectos tractores y programas territoriales de alto impacto. Según datos públicos, el componente “Costas y recursos hídricos” cuenta con una dotación de unos 3.341 millones de euros, de los que alrededor de 2.076 millones de euros

figuran ya formalizados o concedidos, lo que supone en torno a un 62 % de ejecución financiera. Entre las actuaciones incluidas, los instrumentos más significativos son las convocatorias asociadas al PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua, tanto las dirigidas al ciclo urbano del agua como las ayudas destinadas a proyectos de digitalización de comunidades de regantes y otros usuarios del regadío. Estas actuaciones se concentran fundamentalmente en la línea de inversión de mejora del conocimiento y uso de los recursos hídricos y digitalización, dotada con unos 1.145 millones de euros, en la que el volumen formalizado alcanza en torno a 128 millones de euros, aproximadamente un 11 % de la dotación registrada hasta la fecha.

La vertiente de ciclo urbano agrupa proyectos de mayor volumen medio y cuenta con información más homogénea sobre su impacto territorial en términos de municipios y población, mientras que la línea de regadío se articula a través de un número más elevado de proyectos de menor importe unitario, orientados a comunidades de usuarios y superficies de regadío. En el primer caso, en la vertiente de ciclo urbano, las dos primeras convocatorias (2022 y 2023) se han dotado con 200 y 300 millones de euros, respectivamente, seleccionando 30 y 50 proyectos adjudicatarios. En la primera convocatoria, los 30 proyectos beneficiarios dan servicio a 1.676 municipios y a unos 14,7 millones de habitantes; en la segunda, las ayudas beneficiarán a 1.155 municipios y a algo más de 13,1 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 840 tienen menos de 5.000 habitantes. La tercera convocatoria de ayudas al ciclo urbano del agua, resuelta en 2025 y dotada con 50 millones de euros, fija un importe mínimo de ayuda de 500.000 euros y un máximo de 6 millones de euros por proyecto, priorizando a los municipios pequeños al permitir intensidades de ayuda de hasta el 90 % cuando las actuaciones dan servicio a poblaciones de menos de 20.000 habitantes.

- El *componente 6*, “Movilidad sostenible de larga distancia”, es uno de los ámbitos del PRTR con mayor peso inversor en infraestructuras de transporte. Según datos públicos, este componente dispone de una dotación de 6.665 millones de euros y presenta un volumen formalizado de 7.492 millones de euros, lo que implica una ejecución financiera agregada en torno al 112 % tras la reasignación de recursos entre líneas de inversión.

La distribución por inversiones muestra una clara concentración en grandes actuaciones ferroviarias: la inversión en alta velocidad (6.01) alcanza 2.988 millones de euros formalizados y la relativa a la red global RTE-T (6.02a) 1.010 millones de euros, ambas por encima de su dotación inicial. En carreteras del Estado (6.02b) se contabilizan aproximadamente

707 millones de euros formalizados. En paralelo, las inversiones en conexión intermodal y acceso a puertos (6.03) y en transporte sostenible y digital (6.04) suman en torno a 974 millones y 800 millones de euros, respectivamente, mientras que las líneas de digitalización (6.02c y 6.02d) movilizan en torno a 107 y 78 millones de euros.

Dentro del componente, el programa de apoyo al transporte sostenible y digital ha articulado dos convocatorias: una primera, publicada en 2022, con 460 millones de euros de dotación, y una segunda, resuelta en 2025, que ha concluido con adjudicaciones en torno a 40 millones de euros tras reasignaciones internas. Las resoluciones de concesión reflejan un número acotado de proyectos, con ayudas que se sitúan, por lo general, entre varios cientos de miles de euros y alrededor de cuatro millones de euros por expediente, sobre costes subvencionables que pueden superar los diez millones de euros en actuaciones de mayor escala. Este bloque se complementa con la línea de modernización de empresas privadas de transporte de viajeros y mercancías por carretera, con un volumen conjunto de ayudas superior a cien millones de euros, orientada principalmente a la renovación de flotas hacia vehículos de menores emisiones y a mejoras de eficiencia operativa y tecnológica en empresas del sector.

Política palanca III

La política palanca III (“Transición energética justa e inclusiva”) contiene importantes inversiones de capital articuladas a lo largo de los componentes 7, dedicado al despliegue e integración de energías renovables; 8, centrado en las infraestructuras eléctricas, el impulso de redes inteligentes y el despliegue de

CUADRO 5.3.

INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA III

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Despliegue de energías renovables (incluye los incentivos al autoconsumo y al almacenamiento energético con fuentes de energía renovable)	C7.I1	3.130	≈ 54
H2 Pioneros	C9.I1	300	≈100
H2 Valles—Grandes valles de hidrógeno renovable	C9.I1	1.223	≈100
Apoyo a la industria y a la cadena de valor de la energía renovable REPowerEU	C31.I3	1.000	≈ 30

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

la flexibilidad y el almacenamiento; 9, orientado a la hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial; 10, focalizado en la estrategia de transición justa en los territorios y sectores más afectados por la descarbonización, y 31, que agrupa medidas adicionales de refuerzo de la transición energética justa e inclusiva incorporadas con la Adenda del PRTR.

- El *componente 7* canaliza una parte significativa de los recursos de la política palanca III hacia proyectos de generación renovable y autoconsumo. De acuerdo con el Observatorio PRTR de la AIREF, este componente cuenta con una dotación de 3.830 millones de euros y presenta un volumen formalizado de 2.126 millones, lo que supone en torno a un 55 % de ejecución financiera.

La estructura interna del componente se articula en dos grandes líneas de inversión. La primera es la línea de “Despliegue de energías renovables, reforzado por REPowerEU” que concentra la mayor parte de los recursos, con una dotación de 3.130 millones de euros y un nivel de ejecución próximo al 54 %. La segunda es la línea de “Despliegue de energías renovables y almacenamiento energético en las islas”, que dispone de 700 millones de euros y alcanza un grado de formalización en torno al 60 %, según AIREF. Esta distribución refleja un foco principal en proyectos de generación y autoconsumo en territorio peninsular, complementado con actuaciones específicas en sistemas eléctricos insulares donde la integración de renovables plantea desafíos adicionales.

Dentro de la línea de despliegue general de renovables se inscribe el programa de incentivos al autoconsumo, al almacenamiento y a los sistemas térmicos renovables, regulado por el Real Decreto 477/2021, que constituye uno de los instrumentos con mayor tracción. El crédito inicial ascendía a 660 millones de euros con cargo al MRR y, tras una ampliación aprobada en 2022 por 505 millones de euros, el presupuesto disponible supera los 1.160 millones de euros. El diseño de estas ayudas, con intensidades y límites ligados al tipo de beneficiario y la potencia instalada, se traduce en una ejecución basada en un volumen elevado de expedientes de menor importe unitario —especialmente en hogares y pymes—, junto con proyectos empresariales de mayor escala en industria y servicios. En conjunto, el avance del componente se explica por la combinación de estas líneas territorializadas de autoconsumo con convocatorias competitivas orientadas a renovables de carácter más estratégico, que sustentan una parte sustancial del importe formalizado.

- En el *componente 8*, “Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento”, la ejecución se concentra en un número reducido de líneas gestionadas

casi en exclusiva por el sector público institucional. Según el Observatorio PRTR de la AIREF, este componente dispone de una dotación de 1.365 millones de euros y presenta, actualmente, un volumen formalizado de 701 millones de euros.

La mayor parte de la ejecución se concentra en la línea de inversión de despliegue del almacenamiento energético, con una dotación en torno a 684 millones de euros y un grado de formalización que alcanza aproximadamente el 87 %. La segunda línea, dedicada a la mejora de infraestructuras de medición del consumo eléctrico y a la gestión de la demanda, cuenta con una dotación de 156 millones de euros y presenta niveles de ejecución cercanos al 66 %, de acuerdo con los datos del Observatorio.

Dentro de este bloque se encuadra el programa de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento energético, asociado al despliegue del almacenamiento conectado a plantas de generación renovable. La resolución definitiva publicada a finales de 2023 concedió 150 millones de euros en ayudas a 36 proyectos, que en conjunto movilizan una inversión aproximada de 570 millones de euros y una potencia de almacenamiento cercana a 904 MW. Este patrón refleja una ejecución basada en pocos expedientes de importe unitario elevado, orientados a soluciones tecnológicas avanzadas de almacenamiento y flexibilidad del sistema eléctrico.

- El *componente 9*, “Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial”, agrupa algunas de las inversiones tecnológicas de mayor tamaño del PRTR. Según los datos del Observatorio PRTR de la AIREF, este componente cuenta con una dotación de 3.155 millones de euros y, con anterioridad a la implementación de las medidas de simplificación, presenta un volumen formalizado de 2.351 millones, lo que equivale a una ejecución en torno al 74 % de los recursos previstos.

Dentro del componente se distinguen tres grandes bloques de actuación. En primer lugar, el programa H2 Pioneros ha desplegado dos convocatorias de 150 millones de euros cada una: la primera adjudicó 150 millones de euros a 19 proyectos integrales de producción y consumo local, y la segunda asignó otros 150 millones de euros a 12 proyectos adicionales, que suman alrededor de 309 MW de potencia de electrólisis y movilizan más de 500 millones de euros de inversión. Estas actuaciones se orientan a sustituir hidrógeno fósil en procesos intensivos en energía, con ayudas unitarias de varios millones por proyecto.

El segundo bloque corresponde a los programas de incentivos a la cadena de valor innovadora y de conocimiento del hidrógeno renovable, dotados en conjunto con 250 millones de euros repartidos en cuatro

líneas de ayuda (grandes electrolizadores, demostración de vehículos propulsados por hidrógeno, investigación industrial y experimental, y capacidades tecnológicas e industriales). Las resoluciones publicadas asignan estas ayudas a varias decenas de proyectos de empresas industriales, pymes tecnológicas y centros de investigación, con importes de ayuda que oscilan desde cifras inferiores al millón de euros hasta varios millones por proyecto, orientados a reforzar capacidades productivas y tecnológicas en distintos eslabones de la cadena de valor.

Finalmente, el salto cualitativo en términos de volumen por actuación se produce con la convocatoria de grandes valles o clústeres de hidrógeno renovable (H2 Valles). La resolución definitiva del MITECO asigna 1.223 millones de euros de fondos del PRTR a siete proyectos ubicados en Aragón, Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Galicia, que suman 2.292,8 MW de potencia de electrólisis en 12 instalaciones y una producción prevista de unas 270.000 toneladas de hidrógeno renovable al año. Conjuntamente, estos proyectos movilizan inversiones por valor de 5.821 millones de euros. La magnitud de las ayudas y el tamaño de las inversiones reflejan una fuerte concentración de recursos en un número muy reducido de beneficiarios —principalmente grandes grupos energéticos e industriales— para proyectos estratégicos de descarbonización de la industria y el transporte.

- En el *componente 10*, “Transición justa, minería”, la información de ejecución sitúa la dotación total en 300 millones de euros y el volumen formalizado/concedido en 78 millones de euros, lo que equivale a alrededor del 26 % de ejecución financiera. Toda la actividad se concentra en una única línea de inversión, “Reconversión de zonas mineras”, cuyo presupuesto coincide con esa dotación de 300 millones de euros.

En términos prácticos, esto se traduce en un número acotado de proyectos de inversión de importe medio–alto, impulsados principalmente por empresas públicas, consorcios y ayuntamientos en municipios afectados por el cierre de explotaciones mineras.

- El *componente 31* (REPowerEU) se incorpora al PRTR para reforzar la autonomía energética, acelerar el despliegue de renovables y apoyar la descarbonización industrial. En la parte financiada con cargo al MRR, su dotación asciende a 1.931 millones de euros, y se concibe como refuerzo de actuaciones ya presentes en los componentes 7 y 9 (renovables, autoconsumo, comunidades energéticas e hidrógeno renovable), así como complemento de la política industrial vinculada a tecnologías limpias.

En términos de ejecución, los datos de la AIReF registran 301 millones de euros formalizados, aproximadamente un 16 % de la dotación del com-

ponente. La ejecución registrada se concentra, por ahora, en la línea de apoyo a la industria y a la cadena de valor de la energía renovable, con 301 millones de euros formalizados, equivalentes a aproximadamente un 30 % de su dotación de 1.000 millones. En cambio, otras líneas del componente no registran importes formalizados en la fecha de referencia, incluida la destinada al refuerzo de actuaciones energéticas del Componente 7, con una dotación de 665 millones de euros. Dado que no existe información pública desagregada para todas las partidas del componente, el análisis se centra en las líneas con mayor peso y ejecución efectivamente registrada.

En este marco se encuadra el PERTE de Descarbonización Industrial, cuya financiación se reparte entre el componente 12 y el componente 31. Aunque no existe un conjunto de datos unificado sobre la ejecución total del PERTE, las resoluciones definitivas permiten sintetizar algunos resultados. En la línea 1 (actuaciones integrales de descarbonización), la resolución de 2024 selecciona 28 proyectos, con 97,48 millones de euros en subvenciones concedidas y sin préstamos adjudicados. En la línea 4 (proyectos tractores de reducción de emisiones), la resolución definitiva recoge cuatro proyectos, con un presupuesto financiable cercano a 770 millones de euros y 83,8 millones en subvenciones. En conjunto, la evidencia disponible apunta a que la ejecución registrada del componente 31 se materializa, hasta la fecha, principalmente a través de proyectos industriales de gran escala vinculados al PERTE, mientras el resto de las líneas del capítulo REPowerEU se encuentran en fases más iniciales de despliegue.

Política palanca IV

La política palanca IV agrupa las inversiones orientadas a la modernización y digitalización del sector público, con especial foco en la Administración General del Estado y en los servicios públicos esenciales. Bajo esta palanca se sitúa el componente 11, “Modernización de las Administraciones Públicas”, que concentra las actuaciones en transformación digital, ciberseguridad y transición energética de las administraciones públicas.

- El *componente 11* cuenta con una dotación de 4.369 millones de euros, de los que 3.171 millones figuran como formalizados o concedidos, lo que equivale a aproximadamente un 73 % de ejecución financiera.

El desglose por líneas de inversión muestra ritmos de formalización diferenciados. La línea de transformación digital y modernización de la Administración General del Estado dispone de una dotación cercana a 960 millones de euros y registra 336 millones formalizados. Por su parte,

la línea de planes específicos por áreas de la AGE (Justicia, Salud, Empleo o Seguridad Social) parte de una dotación de alrededor de 1.205 millones de euros y alcanza 1.286 millones formalizados, situándose por encima de la asignación inicial tras incorporaciones adicionales; en este bloque se encuadran actuaciones de digitalización en el Sistema Nacional de Salud, proyectos ligados a la Estrategia de Salud Digital y actuaciones vinculadas al PERTE de Salud de Vanguardia. La línea de transformación digital, modernización y ciberseguridad en administraciones regionales, en el Sistema Nacional de Salud y en otras administraciones públicas cuenta con una dotación en torno a 1.130 millones de euros y registra aproximadamente 890 millones formalizados.

En el ámbito de la transición energética en el sector público, la línea de vehículos, puntos de recarga y edificios de la AGE dispone de 1.071 millones de euros y presenta 649 millones formalizados. Finalmente, la línea de transformación de las administraciones públicas para la gestión del PRTR mantiene un volumen reducido, con unos 3 millones formalizados, asociado a actuaciones de apoyo a la gestión y seguimiento del plan.

Política palanca V

La política palanca V (Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora) ha concentrado, con mucha diferencia, la mayor asignación presupuestaria del PRTR (casi 90.000 millones de euros en transferencias y préstamos), integrando componentes con lógicas de inversión muy diferenciadas y, por supuesto, los PERTE.

CUADRO 5.4.

INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA V

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Residuos y economía circular (incluye PERTE Economía Circular)	C12.I3	1.450	≈153
Cadena de valor de los coches eléctricos (incluye el PERTE VEC)	C12.I6	250	≈130
PERTE Chip–Fortalecimiento del ecosistema científico y tecnológico e incremento de las capacidades de diseño	C15.I8	621	≈18

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

- El *componente 12*, “Política Industrial España 2030”, dispone de una dotación de 5.852 millones de euros y, según las últimas actualizaciones oficiales, registra un volumen formalizado de 4.164 millones de euros, lo que equivale a en torno a un 71 % de los recursos previstos. La ejecución se concentra en dos grandes líneas. La de “Transformación industrial y apoyo a proyectos país” cuenta con una dotación de 3.551 millones de euros y un volumen formalizado próximo a 1.460 millones. La de “Residuos y Economía Circular” parte de 1.450 millones de euros y alcanza un importe formalizado en torno a 2.215 millones, tras incorporar refuerzos asociados a REPowerEU; en esta línea se encuadran, además, las principales convocatorias del PERTE de economía circular. Junto a ellas, se sitúan la línea específica de cadena de valor de los coches eléctricos, con 250 millones de euros de dotación y un volumen formalizado cercano a 325 millones, y la línea vinculada al “PERTE Chip”, con 200 millones de euros de dotación.

En el componente destacan por volumen las actuaciones asociadas al PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC), que han canalizado recursos hacia proyectos industriales de baterías, componentes y sistemas vinculados a la electromovilidad. En particular, la segunda convocatoria de ayudas a proyectos de producción de baterías del PERTE VEC II, encuadrada en la inversión de impulso a la competitividad y sostenibilidad industrial, ha concedido 528,7 millones de euros en subvención y 100 millones de euros en préstamos a 26 proyectos de 21 empresas, con una utilización de fondos superior al 95 %. A estas actuaciones se añaden las convocatorias dirigidas a la cadena de valor del vehículo eléctrico y conectado, que combinan subvenciones y préstamos para financiar nuevas capacidades productivas, equipamiento avanzado y soluciones de reciclaje, y que contribuyen de forma material a la ejecución observada en la línea específica del componente.

Más allá de la automoción, el componente incorpora actuaciones orientadas a la descarbonización y modernización de la industria manufacturera y a la transición hacia modelos de economía circular. En este marco, la línea de “Residuos y economía circular” agrupa convocatorias de apoyo a reciclaje avanzado, valorización de residuos industriales y nuevos procesos circulares. Asimismo, la línea de “Transformación industrial y apoyo a proyectos país” concentra actuaciones de mayor escala en instalaciones industriales intensivas en energía, incluyendo parte de los instrumentos asociados al PERTE de Descarbonización Industrial, cuya financiación se reparte entre este componente y el componente 31. En conjunto, la ejecución del componente 12 combina, por un lado, proyectos tractores de gran tamaño —especialmente en baterías, automoción

eléctrica y descarbonización— y, por otro, una cartera más amplia de proyectos de circularidad y modernización productiva con importes unitarios inferiores.

- El *componente 13*, “Impulso a la pyme”, presenta una lógica de ejecución basada en instrumentos estandarizados y de elevada capilaridad. Conviene señalar, además, que el componente incorpora instrumentos financieros reembolsables asociados a la Adenda del PRTR cuya ejecución no se refleja en las cifras de subvenciones a fondo perdido consideradas en este epígrafe.

Con anterioridad a las modificaciones del 2025, el componente cuenta con una dotación de 4.895 millones de euros y registra un importe formalizado en torno a 3.543 millones, lo que supone aproximadamente un 72 % de ejecución. El eje central es el programa Kit Digital, que concentra la mayor parte del volumen formalizado y se articula mediante convocatorias en función del tamaño empresarial. Entre ellas destacan las orientadas a microempresas y personas trabajadoras autónomas, con un volumen cercano a 1.700 millones de euros, y las dirigidas a empresas de 10 a 49 personas trabajadoras, con una dotación en torno a 600 millones de euros. Se trata de ayudas de importe unitario reducido, tramitadas a través de bonos de digitalización, que han alcanzado a pymes de sectores muy diversos y han generado un número elevado de resoluciones.

Junto a Kit Digital, el componente incluye programas de emprendimiento, crecimiento empresarial, apoyo al comercio de proximidad y a la internacionalización, con dotaciones agregadas de varios cientos de millones y grados de ejecución intermedios. Un bloque específico lo constituyen otros programas de apoyo a la pyme —entre ellos Acelera Pyme, Agentes del Cambio y las ayudas a Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI)— con una dotación próxima a 480 millones y un volumen formalizado que la supera tras refuerzos presupuestarios. En este conjunto, Kit Consulting, Agentes del Cambio, subvenciona la incorporación de perfiles especializados en transformación digital en empresas de entre 10 y 249 trabajadores y, con ayudas de hasta 20.000 euros por empresa, facilita el acceso a servicios de consultoría y acompañamiento para la transición digital.

- El *componente 14*, “Plan de modernización y competitividad del sector turístico”, dispone de una dotación de 3.400 millones de euros y, a septiembre de 2025, presenta alrededor de 1.184 millones formalizados, lo que equivale a en torno a un tercio del presupuesto previsto. La ejecución se concentra en cuatro grandes líneas. La de transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad cuenta con una dotación apro-

ximada de 1.923 millones de euros y registra algo más de 500 millones comprometidos. La línea de transición digital en el sector y los destinos turísticos dispone de unos 337 millones y presenta cerca de 190 millones formalizados. La línea de resiliencia turística en destinos extrapeninsulares alcanza prácticamente la totalidad de su dotación, con unos 220 millones ya adjudicados. Por último, la línea de competitividad en el sector turístico, dotada con aproximadamente 920 millones de euros, presenta algo más de 200 millones formalizados.

En este marco destacan los planes de sostenibilidad turística en destino, que financian proyectos de mejora y adaptación de destinos, renovación de infraestructuras y actuaciones vinculadas a sostenibilidad y digitalización. En términos de composición del gasto, el componente combina inversiones sobre espacios y equipamientos turísticos con actuaciones orientadas a la digitalización y resiliencia de destinos, que contribuyen a actualizar la oferta y los servicios turísticos.

- El *componente 15*, “Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G”, dispone de una dotación de 4.502 millones de euros y registra alrededor de 4.364 millones formalizados, lo que supone casi un 97 % de ejecución sobre el presupuesto previsto. La ejecución se apoya en un conjunto limitado de programas de gran tamaño orientados a extender la conectividad y reforzar capacidades digitales y de ciberseguridad.

Dentro del componente, la línea de internet en todo el territorio y extensión de banda ancha ultrarrápida concentra alrededor de 730 millones formalizados. En este bloque se encuadra UNICO–Banda Ancha, cuyas convocatorias han financiado despliegues de fibra óptica en zonas blancas y grises NGA. La primera convocatoria, resuelta en 2021, concedió casi 250 millones de euros a 52 proyectos para extender banda ancha ultrarrápida a alrededor de 1,27 millones de hogares y empresas en más de 4.500 municipios. Convocatorias posteriores, con dotaciones adicionales en torno a 150 millones de euros, han continuado el despliegue con el objetivo de generalizar la cobertura de redes ultrarrápidas.

Otra línea relevante es la de mejora de la conectividad en centros de referencia, que acumula algo más de 600 millones de euros formalizados dirigidos a reforzar la conectividad en hospitales, centros de salud, centros educativos y otros servicios públicos esenciales, facilitando la digitalización de servicios. En paralelo, el bloque de infraestructuras digitales, 5G y refuerzo de la ciberseguridad suma más de 1.400 millones de euros formalizados, con convocatorias de gran tamaño orientadas a operadores y empresas tecnológicas. Entre ellas destaca UNICO 5G–Redes

Activas, aprobado por la Comisión Europea con un presupuesto máximo de hasta 680 millones de euros; en la convocatoria de 2024, dotada con algo más de 170 millones de euros, se han adjudicado unos 160 millones a proyectos de despliegue 5G en áreas rurales de menos de 10.000 habitantes, cubriendo a aproximadamente 1,8 millones de personas mediante la instalación de varios centenares de emplazamientos adicionales. Estas actuaciones se complementan con UNICO Redes Backhaul, que financia la conexión por fibra de torres en entornos rurales por un importe agregado superior a 400 millones.

Finalmente, el componente incluye líneas específicas de ciberseguridad y de incremento de capacidades industriales vinculadas al PERTE Chip, que en conjunto superan los 450 millones de euros formalizados. En términos de patrón de ejecución, el componente combina programas de gran escala con efectos sobre territorios con déficit de cobertura y actuaciones sobre infraestructuras y redes estratégicas, con impacto indirecto sobre hogares y empresas a través de mejoras de conectividad y seguridad digital.

Política palanca VI

La política palanca VI (Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud) agrupa componentes centrados en el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico, el impulso a la I+D+i y la mejora estructural del sistema sanitario.

- El *componente 16* presenta una ejecución altamente concentrada, al articularse íntegramente a través de una única línea de inversión. La

CUADRO 5.5.

INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA VI

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	C16.I1	≈540	≈68
Equipos de alta tecnología y reconversión CIEMAT	C17.I2	≈709	≈97
I+D+i de vanguardia y colaboración público-privada	C17.I3	≈1.257	≈100
Inversión en alta tecnología en el SNS	C18.I1	≈796	≈50

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

dotación asciende a 540 millones de euros y el importe concedido se sitúa en 370 millones de euros, lo que equivale a un grado de ejecución cercano al 69 %. La totalidad de los recursos se corresponde con la inversión 16.01, vinculada a la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (I+D, innovación, apoyo al sector y promoción del talento).

- El *componente 17* constituye el principal eje financiero de la política palanca dedicada a ciencia, tecnología e innovación. La información de ejecución disponible sitúa su dotación en 4.191 millones de euros, de los que 3.097 millones figuran como formalizados o concedidos a septiembre de 2025, lo que equivale a un grado de ejecución cercano al 74 %.

La ejecución del componente se articula en torno a un conjunto limitado de líneas de gran volumen. La inversión 17.03, I+D+i de vanguardia y colaboración público-privada, concentra la mayor dotación (1.257 millones de euros) y presenta prácticamente la totalidad de su presupuesto formalizado, con 1.256 millones. A continuación, la inversión 17.02, Equipos de alta tecnología y reconversión del CIEMAT, cuenta con 709 millones de euros de dotación y 685 millones formalizados, lo que supone un grado de ejecución muy elevado.

Junto a estas líneas, la inversión 17.06, Sanidad: medicina personalizada y de precisión, dispone de una dotación relevante (797 millones de euros), pero registra un volumen formalizado más contenido, con 369 millones, concentrando una parte sustancial del importe aún pendiente de compromiso financiero. El resto del componente combina líneas con niveles de formalización moderados —como 17.01, planes científicos complementarios con CC. AA. (113 millones formalizados sobre 299 de dotación); 17.05 Transferencia de conocimiento (114 millones sobre 402) o 17.09 I+D+i aeroespacial (95 millones sobre 300)— con otras que presentan importes formalizados superiores a la dotación inicial registrada, como 17.04 Nueva carrera científica (345 millones de euros formalizados sobre 304) y 17.07 Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético y captación de carbono (98 millones de euros sobre 82).

- Tomando en cuenta los últimos datos analizados por AIReF, el *componente 18* cuenta con una dotación de 1.169 millones de euros y presenta 529 millones formalizados o concedidos, lo que sitúa el grado de ejecución financiera en torno al 45 %. La estructura del componente está dominada por la inversión 18.01, de alta tecnología en el Sistema Nacional de Salud, que reúne 796 millones de euros de dotación y registra 400 millones formalizados.

El resto de inversiones presenta dotaciones más reducidas y niveles de formalización heterogéneos. Destaca la inversión 18.02, de prevención y

promoción de la salud, con 44 millones formalizados sobre 58 millones de euros de dotación. Otras líneas —como respuesta ante crisis sanitarias, formación de profesionales sanitarios, medicamento o Data Lake Salud— registran importes formalizados más contenidos en relación con sus dotaciones iniciales.

Política palanca VII

La política palanca VII (Educación, conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades) se caracteriza por incorporar importantes reformas como la del sistema de Formación Profesional y a programas de formación y modernización educativa.

CUADRO 5.6.

INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA VII

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Competencias digitales para el empleo	C19.I3	1.256	≈50
Cualificación en Formación Profesional	C20.I1	≈1.000	≈14
Mejora de infraestructuras digitales, equipamiento, tecnologías, docencia y evaluación digitales universitarios	C21.I5	147	≈69–70

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AIReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AIReF.

- El *componente 19*, “Plan nacional de competencias digitales”, cuenta con una dotación de 3.593 millones de euros y registra 1.333 millones formalizados o concedidos, lo que representa algo más de un tercio de los recursos previstos. La ejecución se distribuye entre cuatro líneas. La de competencias digitales transversales dispone de 735 millones de euros de dotación y acumula 228 millones formalizados; la de transformación digital de la educación cuenta con 1.412 millones de euros y registra 474 millones; la de competencias digitales para el empleo suma 1.256 millones de euros y alcanza 621 millones formalizados; y la orientada a profesionales digitales dispone de 190 millones de euros, con un volumen todavía reducido, en torno a 10 millones concedidos.

Dentro de la línea de competencias digitales para el empleo destacan los programas Generación Digital Pymes y Generación Digital: Agentes del Cambio, que constituyen una de las palancas de ejecución del componen-

te. La primera ola, convocada en 2022, preveía una inversión conjunta de 199 millones de euros (147,5 millones para formación de equipos directivos de pymes y 51,5 millones para Agentes del Cambio), con un objetivo de 56.740 personas formadas. A esta se añade la convocatoria de 2024, dotada con 50,7 millones de euros adicionales para la formación de 39.000 nuevas personas. En conjunto, estas convocatorias contribuyen de manera significativa al volumen formalizado en la línea de competencias digitales para el empleo y se orientan a financiar itinerarios formativos en capacitación digital para perfiles directivos y profesionales en pymes.

- En el *componente 20*, “Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional”, la dotación total asciende a 2.075 millones de euros y, hasta septiembre de 2025, se registran 222 millones formalizados, lo que equivale a algo más del 10 % del presupuesto. Por líneas de inversión, el grueso de la ejecución se vincula a actuaciones de cualificación en Formación Profesional, con cerca de 140 millones formalizados sobre una dotación próxima a 1.000 millones de euros, y a las actuaciones de digitalización de la FP, con algo más de 40 millones formalizados sobre una dotación de alrededor de 800 millones de euros.

A estas se añaden las primeras actuaciones de innovación e internacionalización de la FP, con un volumen resuelto cercano a 40 millones de euros, que completa prácticamente el importe actualmente adjudicado. En paralelo, las convocatorias para la Red Estatal de Centros de Excelencia de Formación Profesional, financiadas con 50 millones de euros, han permitido seleccionar en torno a sesenta centros especializados, orientados a inversiones singulares en equipamientos avanzados y modernización de instalaciones.

- En el *componente 21*, “Educación”, el Observatorio PRTR sitúa la dotación en 1.696 millones de euros y el importe formalizado en 399 millones, lo que equivale a alrededor de una cuarta parte de ejecución financiera. Dentro del componente, la línea de escolarización del primer ciclo de infantil (0–3 años), con 671 millones de euros de dotación, presenta un volumen formalizado cercano a 190 millones. La de formación y capacitación del personal docente e investigador, dotada con 383 millones de euros, registra en torno a 94 millones formalizados. Por su parte, la de modernización de las infraestructuras universitarias, con 147 millones de presupuesto, alcanza aproximadamente 101 millones formalizados.

El resto de líneas —PROA+, orientación y acompañamiento del alumnado vulnerable y microcredenciales universitarias— cuentan con dotaciones relevantes (entre 50 y 320 millones), pero a la fecha de corte presentan importes formalizados aún reducidos.

Política palanca VIII

La política palanca VIII, dedicada a la nueva economía de los cuidados y a las políticas de empleo, integra los componentes 22 (economía de los cuidados e inclusión) y 23 (mercado laboral). El grueso de los fondos se canaliza a través de las comunidades autónomas, que gestionan en torno a dos tercios de la ejecución de la palanca.

CUADRO 5.7.

INVERSIONES MÁS IMPORTANTES DE LA PALANCA VIII

Inversión	Componente	Dotación millones de euros	Ejecución de porcentaje
Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología	C22.11	2.083	≈64
Empleo joven	C23.11	765	≈90

Nota: Datos a 30 de septiembre de 2025 (AReF/ELISA) sobre programación original del PRTR; no incluyen la Adenda de Simplificación ni la reprogramación aprobada por la Comisión.

Fuente: Afi a partir de AReF.

- El *componente 22* cuenta con una dotación de 3.489 millones de euros y el observatorio registra 2.364 millones concedidos, lo que equivale a una ejecución aproximada del 68 %. La formalización se concentra en dos líneas principales. La inversión en cuidados de larga duración dispone de 2.083 millones de euros y acumula 1.324 millones concedidos. La de modernización de servicios sociales cuenta con 875 millones de euros de dotación y alrededor de 737 millones concedidos.

El resto de inversiones presenta importes más reducidos y ritmos de ejecución heterogéneos. La línea de accesibilidad registra aproximadamente 172 millones de euros concedidos sobre una dotación de 198 millones. La de lucha contra la violencia sobre la mujer alcanza 90 millones de euros concedidos sobre 143 millones. Por último, la inversión en acogida de solicitantes de asilo y refugiados contabiliza en torno a 40 millones de euros concedidos sobre 190 millones.

- El *componente 23*, “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, dispone de una dotación de 2.363 millones de euros, de los que 1.465 millones figuran como formalizados, lo que supone una ejecución financiera cercana al 62 %.

Empleo joven constituye la principal línea del componente, con una dotación de 765 millones de euros y 687 millones concedidos. Por volu-

men, le siguen “Nuevas competencias para el empleo digital y verde” (dotación de 434 millones de euros, 289 millones concedidos) y “Proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad” (dotación aproximada de unos 555 millones de euros, y con una ejecución de alrededor de 345 millones formalizados).

El resto de las líneas presentan un volumen formalizado más limitado. Mejora del acceso de la mujer al mercado laboral (dotación 105 millones de euros) registra 90 millones ejecutados. Por su parte, Impulso de políticas de activación del empleo (16 millones de euros sobre 105 millones); Impulso a la economía social, tejido inclusivo y sostenible (14 millones de euros sobre 100 millones), y Crecimiento inclusivo (24 millones de euros sobre 298 millones) muestran niveles de formalización inferiores al 15 %.

Política palanca IX

La política palanca IX, “Impulso de la industria de la cultura y el deporte”, articula medidas para consolidar estos sectores como vectores de desarrollo económico y social. Incluye los componentes 24, 25 y 26, centrados, respectivamente, en la cultura, el audiovisual y el deporte. Las actuaciones combinan inversiones directas y apoyo financiero, con especial atención a la digitalización, la modernización y la participación de administraciones autonómicas y locales.

- El *componente 24*, “Revalorización de la industria cultural”, cuenta con una dotación inicial de 325 millones de euros. Según los datos públicos de la AIReF, el volumen formalizado o concedido asciende a 561 millones de euros, lo que sitúa la ejecución agregada por encima del crédito inicial como resultado de refuerzos y reasignaciones entre líneas.

La ejecución se concentra principalmente en dos inversiones. La de dinamización de la cultura constituye el eje central, con 393 millones ejecutados sobre una dotación inicial de 141 millones de euros. La de digitalización de los servicios culturales registra 90 millones formalizados sobre una dotación de 73 millones de euros. Por su parte, la inversión de impulso a la industria cultural presenta 78 millones de euros formalizados sobre una dotación de 111 millones.

- El *componente 25*, “España, Hub Audiovisual de Europa (*Spain AVS Hub*)”, combina subvenciones con instrumentos financieros reembolsables. En el ámbito de las ayudas no reembolsables, la inversión 1, “Modernización del sector audiovisual”, dispone de una dotación de 200 millones de euros y registra 175 millones concedidos, lo que equivale a aproximadamente un 87 % de ejecución financiera.

Junto a esta línea, el componente incorpora instrumentos financieros cuya ejecución no se refleja en los indicadores estándar de “formalizado/ concedido” del Observatorio PRTR de la AIReF. En particular, la inversión C25.I02 se vincula a actuaciones de apoyo al PERTE Nueva Economía de la Lengua, mediante préstamos reembolsables destinados a proyectos de transformación digital y desarrollo tecnológico asociados al español y a las lenguas cooficiales. Asimismo, la inversión C25.I03, Fondo *Spain Audiovisual Hub*, concentra una parte muy significativa de los recursos del componente en forma de préstamos y otros instrumentos financieros orientados a financiar el crecimiento de pymes audiovisuales y culturales, así como infraestructuras y ecosistemas de producción.

- El *componente 26*, “Plan de fomento del sector del deporte”, cuenta con una dotación de 300 millones de euros y, a la fecha de referencia, registra 125 millones formalizados, equivalente a alrededor de un 42 % de ejecución financiera.

La inversión de transición ecológica en instalaciones deportivas concentra la mayor parte del gasto comprometido, con 86 millones de euros concedidos sobre una dotación de 146 millones. Le siguen el plan social del sector deporte, con 21 millones formalizados sobre 78 millones, y la inversión de digitalización del deporte, con 17 millones formalizados sobre una dotación de 76 millones de euros.

Política palanca X

La política palanca X se configura como un bloque eminentemente reformista, centrado en cambios de marco y gobernanza (fiscalidad, lucha contra el fraude, eficiencia del gasto y sostenibilidad del sistema de pensiones; componentes 27–30), cuya materialización se articula a través de medidas normativas, institucionales y de desempeño, más que mediante programas de inversión presupuestaria. En este contexto, el seguimiento pertinente no es el de ejecución financiera por componentes de inversión (compromisos, obligaciones y pagos), sino el de avance y cumplimiento de reformas; por ello, en este informe la política se incorpora como referencia de contexto y condicionalidad, quedando fuera del perímetro del análisis de ejecución de inversiones.

En línea con el criterio aplicado a la política palanca X (de naturaleza reformista), se identifica además un ámbito adicional fuera del perímetro de ejecución comparable: el *componente 32*, concebido como respuesta extraordinaria ante desastres naturales y vehiculado mediante subvenciones. En este caso, el seguimiento relevante se apoya en el marco habilitante y la dotación y se consolida posteriormente en las fases de concesión, justificación y cierre, por lo que no ofrece —en el momento del análisis— una base homogénea para desagregar

con rigor compromisos, obligaciones y pagos al mismo nivel que los componentes inversores.

5.3. LA EJECUCIÓN DE LOS PERTE

Desde que comenzaron a perfilarse en 2020, los PERTE han evolucionado en cuantía y contenido para responder a las necesidades de la economía española. Así, ciertos programas han logrado afianzar su implementación, mientras que otros presentan una mayor complejidad y menor grado de ejecución de lo previsto. En el caso de los PERTE, el seguimiento se complica por la falta de sincronía entre tres fuentes principales — resoluciones de concesión, Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) y el portal oficial³⁵—, que publican información con distintos alcances y tiempos de actualización, dificultando una lectura unificada del despliegue de los proyectos.

A continuación, se analiza la evolución de los principales PERTE en términos de ejecución y de los aprendizajes que han marcado su trayectoria (ajustes de diseño, retos de gestión y resultados dispares), con el propósito de explorar las diferencias entre ellos y destacar los ejemplos que mejor reflejan su potencial transformador o sus limitaciones.

5.3.1. PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC)

El PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC) es la iniciativa diseñada para transformar la cadena de valor de la automoción en España hacia la movilidad eléctrica y digital. Este PERTE suma ya cuatro convocatorias de distribución de fondos. Desde su lanzamiento en 2022, las tres primeras han canalizado cerca de 2.500 millones de euros, con impacto directo en unas 300 empresas que cubren prácticamente toda la cadena de valor de la automoción³⁶.

Tras un arranque (PERTE VEC I) especialmente exigente —centrado en megaproyectos tractores en consorcio, con estructuras complejas de participantes y requisitos intensivos de garantías y documentación—, la ejecución quedó muy por debajo del presupuesto inicial: se convocaron 2.975 millones de euros, la propuesta de resolución contempló 877,2 millones de euros y finalmente se concedieron 793,7 millones de euros en enero de 2023, tras ajustarse la ayuda correspondiente a tres proyectos tractores.

En términos de seguimiento, el importe actualmente registrado como ejecutado/otorgado asociado a la convocatoria se sitúa en 478,9 millones de euros,

³⁵ Avance de los PERTE del Plan de Recuperación | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.

³⁶ <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2025/Paginas/Industria-per-te-vec-iv-orden-bases.aspx>

lo que evidencia una reducción relevante respecto a los importes inicialmente reflejados en el proceso de resolución, coherente con desistimientos, cancelaciones y reajustes posteriores de proyectos en el marco del PERTE VEC. En términos relativos, esta reducción supone aproximadamente un -40 % respecto al importe concedido en enero de 2023.

Este ajuste rebaja la inversión privada estimada. Con la ejecución actual, se habrían movilizado 1.197,2 millones de euros, de los que 718,3 millones de euros serían inversión privada. En la práctica, el VEC I nació con una meta ambiciosa, pero su despliegue real ha quedado por debajo de lo previsto y ha obligado a reordenar o cancelar algunos proyectos.

Conviene matizar que estas magnitudes recogen solo la inversión movilizada que puede imputarse y justificarse formalmente dentro del perímetro del PERTE (actuaciones aprobadas, ejecutadas y certificadas). Por ello, pueden infraestimar el efecto real del VEC I: parte de la inversión inducida por la señal del PERTE —por ejemplo, proyectos que no pudieron cumplir periodos subvencionables, se redimensionaron o se reorientaron hacia otras vías de financiación (fuera del PERTE)— puede haberse materializado en el mercado sin quedar registrada como “movilizada” en el seguimiento administrativo.

El PERTE VEC II (y se mantiene en el III y IV) introdujo una estructura más flexible: dos secciones —A, para baterías y materias primas críticas, y B, para la cadena de valor— y la posibilidad de presentar proyectos individuales en concurrencia simple, lo que agilizó la tramitación y permitió la entrada de un número mayor de empresas. Estos cambios llevaron incluso a la necesidad de ampliar la dotación presupuestaria del PERTE VEC III ante el volumen de las solicitudes recibidas, llegando a 508,8 millones de euros en la sección A y a 353,1 millones de euros aproximadamente en la sección B. En la modificación del PRTR, la Comisión señala que la línea de préstamos vinculada a proyectos estratégicos del vehículo eléctrico ha tenido menos demanda de la prevista y, por ello, se reduce su nivel de ejecución previsto.

En 2025, el PERTE VEC IV consolida este enfoque modular: la sección A inició sus adjudicaciones a finales de septiembre, mientras que la sección B lanzó en octubre una línea de 400 millones de euros en préstamos y subvenciones. Ese ajuste se acompaña de un refuerzo de las subvenciones del propio PRTR para la cadena de valor del vehículo eléctrico, con un aumento de su nivel de implementación.

Por el lado de los beneficiarios, en la primera convocatoria encabezaron las ayudas SEAT-Volkswagen (357 millones de euros) y Mercedes-Benz (170,4

millones de euros)³⁷, que también se posiciona como principal beneficiario en la sección B de la segunda convocatoria (129,6 millones de euros)³⁸. Asimismo, Envision AESC Spain (300 millones de euros, VEC II-A)³⁹ figura entre los principales beneficiarios, mientras que en la tercera convocatoria destacan PowerCo Battery Spain (152,3 millones de euros, VEC III-A)⁴⁰ y Stellantis Figueruelas (81,8 millones de euros, VEC III-B)⁴¹.

Sin embargo, el programa también ha vivido renuncias relevantes que reflejan la dificultad de alinear estrategias empresariales y condiciones públicas: Ford declinó las ayudas tanto en 2022 como en 2024 tras reorientar su planta de Almussafes hacia modelos multienergía, y Renault renunció en 2024 a fondos vinculados a su proyecto eléctrico en Valladolid.

Finalmente, el PERTE VEC no solo canaliza el apoyo a la industrialización mediante sus “megaconvocatorias”, sino que se refuerza con iniciativas complementarias del Plan de Recuperación que amplían su impacto en el sector. Entre ellos destacan los programas MOVES —con un presupuesto conjunto superior a 2.000 millones de euros⁴²—, incluyendo MOVES III para la compra de vehículos eléctricos y puntos de recarga, MOVES Singulares II para innovación y MOVES Flotas para la electrificación del transporte corporativo, así como el Programa Tecnológico de Automoción Sostenible (PTAS), gestionado por el CDTI, que ha movilizado 40 millones de euros⁴³ en proyectos de I+D. A estas líneas se añaden otras, como las de inteligencia artificial, datos sectoriales o despliegue del 5G, que impulsan la digitalización del sector.

Más allá del volumen de recursos movilizados y de la evolución del diseño de las convocatorias, el PERTE VEC ha comenzado a generar *outputs* observables en varios eslabones de la cadena de valor de la movilidad eléctrica, si bien con una madurez desigual según el tipo de actuación.

En el ámbito industrial, las adjudicaciones a proyectos de fabricación de baterías y componentes críticos han permitido comprometer inversiones productivas

³⁷ <https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-VEC/Concesion/2022/Documents/Resolucion%20global%20firmada.pdf>

³⁸ https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/VEC-SECCIONB/Concesion/2023/Documents/RES/CONCESION_resolucionVE22023_publi_072024.pdf

³⁹ https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-BAT/Concesion/2023/Documents/Resolucion-Concesion-Estimadas-VEB-2023-Envio4_vf.pdf

⁴⁰ https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-BAT/Concesion/2024/Documents/RES/Resolucion%20Estimatorias_VEB_2024_publi%20mayo.pdf

⁴¹ https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/VEC-SECCIONB/Concesion/2024/Documents/RES/Estimatorias_publi_hasta%20FICOSA_nov2025.pdf

⁴² EL MITECO prorroga el MOVES III hasta fin de año con carácter retroactivo desde el 1 de enero e incorpora 400 millones al programa y BDNS Artículo PERTE VEC.xlsx.

⁴³ PROTEA.

de gran escala en España, con especial concentración en plantas de baterías y en la adaptación de fábricas existentes a la producción de vehículos electrificados. Los proyectos liderados por grupos como SEAT-Volkswagen, Mercedes-Benz, PowerCo Battery Spain, Envision AESC Spain o Stellantis han activado decisiones de inversión que refuerzan el posicionamiento de España en la cadena europea del vehículo eléctrico, tanto en ensamblaje como en componentes estratégicos. Estos proyectos constituyen, hoy en día, el principal *output* tangible del PERTE en términos de capacidad industrial comprometida y atracción de inversión vinculada a la automoción electrificada.

En paralelo, el PERTE VEC ha tenido un efecto indirecto relevante a través de programas complementarios del PRTR, especialmente los programas MOVES, orientados a la demanda y a la infraestructura de recarga. Estas líneas han contribuido al despliegue de puntos de recarga de acceso público y privado y a la renovación del parque de vehículos, actuando como palanca de mercado para acompañar la inversión industrial, aunque su ejecución se articula fuera de las “megaconvocatorias” del PERTE y presenta ritmos y resultados heterogéneos según territorios y tipologías de beneficiarios.

En términos de estructura productiva, la progresiva apertura a proyectos individuales y la segmentación por secciones han ampliado la participación de empresas más allá de los grandes consorcios iniciales, incorporando a proveedores de la cadena de valor, empresas de ingeniería, fabricantes de componentes y actores tecnológicos. Este cambio de diseño constituye en sí mismo un *output* institucional relevante, al haber corregido parcialmente las barreras de entrada detectadas en la primera convocatoria y haber incrementado el número y diversidad de proyectos apoyados.

No obstante, en esta fase del despliegue, los *outputs* del PERTE VEC deben interpretarse principalmente como compromisos de inversión, capacidades industriales en construcción o adaptación y efectos de arrastre sobre programas complementarios, más que como resultados finales plenamente materializados en términos de producción efectiva de vehículos eléctricos o de infraestructura operativa completa. La proximidad del horizonte temporal del MRR condiciona así la capacidad del PERTE para transformar estos compromisos en resultados productivos plenamente observables antes de 2026, desplazando parte del impacto económico al medio plazo.

5.3.2. PERTE Agroalimentario

Se publica la primera convocatoria en diciembre de 2022 con un presupuesto total de 510 millones de euros —310 millones de euros en subvenciones y

200 millones de euros en préstamos⁴⁴—, con el objetivo de modernizar y transformar la cadena agroindustrial a través de grandes proyectos tractores. Su finalidad principal era impulsar la digitalización, la sostenibilidad y la competitividad del sector, fomentando la colaboración entre distintos agentes de la cadena de valor, desde la producción primaria hasta la industria transformadora.

No obstante, el diseño inicial del programa planteó dificultades. Se exigían agrupaciones de entre 4 y 60 entidades, así como presupuestos mínimos elevados, junto con la obligación de asumir una parte financiada como préstamo, condicionada al tamaño de la empresa y al tipo de actuación. Aunque se introdujeron algunos ajustes entre la publicación de las bases reguladoras y la convocatoria —por ejemplo, reduciendo el importe mínimo del proyecto tractor de 15 a 10 millones de euros y flexibilizando el número mínimo de participantes—, estos cambios no fueron suficientes para dinamizar la participación. Como resultado, la adjudicación de la primera edición fue limitada: se concedieron 181,6 millones de euros y solo alrededor de 20 millones de euros⁴⁵ correspondieron a financiación en forma de préstamo, lo que evidenció la baja accesibilidad y escaso atractivo del esquema original por la obligatoriedad de consumir préstamo a algunos segmentos de los beneficiarios. Este resultado encaja con la modificación del PRTR: la Comisión incluye la medida de préstamos vinculada a proyectos estratégicos en la cadena de valor del vehículo eléctrico y el agro entre las que son ‘parcialmente no alcanzables’ por falta de demanda y, en consecuencia, prevé una reducción de su nivel de implementación.

Ante este escenario, el Gobierno decidió reformular el enfoque y lanzó en agosto de 2024 una segunda convocatoria con un planteamiento más sencillo y accesible. Esta nueva edición apostó por proyectos individuales, estableció un sistema de concurrencia no competitiva y facilitó el acceso a pymes mediante una reducción de los presupuestos mínimos, rebajados tras el proceso de consulta pública. Así, el umbral pasó de 1,5 millones de euros a 800.000 euros para las grandes empresas en los proyectos de la línea de I+D+i, y de 800.000 de euros a 500.000 euros para las pequeñas y medianas empresas. En las líneas de sostenibilidad y eficiencia energética e inversión pyme también se rebajaron los mínimos de 400.000 euros a 200.000 euros para pymes, y de 1.000.000 euros a 400.000 euros para grandes empresas.

Dotada con 300 millones de euros —100 millones de euros en subvenciones y 200 millones de euros en préstamos—⁴⁶, esta segunda edición mantiene un foco

⁴⁴ <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/12/22/ict1307/dof/spa/pdf>

⁴⁵ https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-AGRO/Concesion/Documents/RESOLUCION%20GLO-BAL%20PERTE%20AGRO_F.pdf

⁴⁶ <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2024/Paginas/jordi-hereu-visita-incarlopsa-tarancon-fondos-europeos-perte.aspx>

más estrecho en la industria agroalimentaria, frente al alcance más amplio de la primera, aunque la ejecución avanza con cautela. A octubre de 2025 se habían concedido 34,5 millones de euros⁴⁷ en subvenciones mediante varias resoluciones sucesivas con un remanente de presupuesto aún considerable. En este marco, el PRTR también recoge un ajuste a la baja del nivel de implementación previsto para la vertiente de préstamos, precisamente por esa menor demanda, lo que acota el papel de este instrumento en el tramo final del MRR.

Desde la perspectiva de los resultados observables hasta la fecha, el PERTE Agroalimentario ha generado avances principalmente en la activación de proyectos de modernización y en la adaptación del diseño institucional del programa, más que en transformaciones productivas de gran escala.

Las resoluciones adoptadas han permitido poner en marcha iniciativas orientadas a la digitalización de procesos, la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental en la industria agroalimentaria, con especial incidencia en empresas medianas y grandes del sector transformador. El principal resultado tangible del PERTE se localiza así en la identificación y financiación de proyectos con potencial de mejora competitiva, aunque de alcance limitado en comparación con la ambición inicial del programa.

La reformulación de la segunda convocatoria constituye, además, un resultado institucional relevante, al haber reducido barreras de entrada y ampliado el acceso a pymes, corrigiendo parcialmente los problemas detectados en la primera edición. No obstante, el bajo volumen de ayudas concedidas hasta la fecha sugiere que el impacto estructural del PERTE dependerá de una aceleración significativa de la ejecución en su tramo final.

5.3.3. PERTE Aeroespacial

El PERTE Aeroespacial es el proyecto estratégico del PRTR orientado a reforzar la I+D+i y la competitividad de toda la cadena de valor aeronáutica y espacial, con foco en descarbonización, digitalización y autonomía estratégica. Estructura un conjunto de “misiones” que incluyen el avión de cero emisiones y la fabricación avanzada, el desarrollo de UAV (por sus siglas en inglés de *Unmanned Aerial Vehicle*, en español vehículo aéreo no tripulado) y sistemas —esto es, aviónica, control de vuelo, comunicaciones y sistemas de misión integrados y certificables—, la capacidad nacional de lanzamiento de pequeños satélites, la seguridad de las comunicaciones y la observación de la Tierra para clima, seguridad y emergencias, bajo una gobernanza reforzada por la Agencia Espacial Española (AEE) y la maximización de retornos de programas de la Agencia Espacial Europea (ESA).

⁴⁷ <https://www.mintur.gob.es/PortalAyudas/PERTE-AGRO2/concesion/2024/Documents/RES/ESTIMADAS.pdf>

Su alcance internacional lo distingue del resto de los PERTE: integra una misión conjunta España–Portugal para crear una constelación conjunta de 16 satélites (8+8) de observación de la Tierra⁴⁸. Cada país financia y contrata su propio segmento con su plan de recuperación, sin trasvase de fondos, mientras la cooperación se centra en lo técnico y operativo: arquitectura común, diseño y estándares armonizados, calendario coordinado y explotación compartida de datos. El marco de cooperación quedó fijado en la Cumbre Hispano-Lusa del 4 de noviembre de 2022, con una inversión inicial de 60 millones de euros con cargo a los PRTR de ambos países y el compromiso de que cada Estado diseñe y opere su mitad⁴⁹. Desde entonces, España ha activado la contratación a través de ESA-STAR y ha seleccionado industria nacional para su fabricación —Open Cosmos anunció en octubre de 2025 que construirá esos ocho satélites con entregas antes de 2027⁵⁰—, mientras centros públicos como el ICE-CSIC participan en cargas útiles y procesado de datos⁵¹.

En dimensión, es un PERTE de tamaño medio con un total de 4.533 millones de euros asignados (2.193 millones de euros públicos y 2.340 millones de euros privados), alcanzando los 2.900 millones de euros de financiación pública tras la aprobación de la adenda⁵². En febrero de 2025 se había concedido el 89 % de los fondos del PERTE, siendo uno de los que más cerca está de completar su asignación⁵³.

El despliegue se apoya en instrumentos CDTI. Las convocatorias específicas —PTA (Programa Tecnológico Aeronáutico) y PTE (Programa Tecnológico Espacial)— son subvenciones competitivas con ventana temporal. Para no depender solo de esos plazos y ampliar el alcance, el PERTE reforzó las ventanillas permanentes con ayudas parcialmente reembolsables (APR): la línea “Proyectos PERTE” y las líneas transversales del CDTI —PID (Proyectos de I+D), LIC (Línea Directa de Innovación) y LIC-A (Línea Directa de Expansión)—, dotándolas de bolsas específicas para el ámbito aeroespacial. Este bloque se completa con compra pública precomercial y con convenios/transferencias para infraestructuras y cooperación (PAI-INTA, CEUS, Planes Complementarios, aportaciones a ESA, ENAIRE). En paralelo, el PRTR modificado reduce el nivel de implementación del apoyo vía préstamos asociados al PERTE Salud y Aeroespacial (C17.I10), en línea con la menor demanda de este instrumento.

⁴⁸ <https://aeroganp.org/la-alianza-espacial-de-espana-y-portugal-lanzara-16-satelites-para-gestion-de-emergencias/>

⁴⁹ España y Portugal firman un acuerdo para el desarrollo de una constelación de satélites de observación de la Tierra.

⁵⁰ La catalana Open Cosmos construirá la mitad de satélites de la Constelación Atlántica.

⁵¹ El ICE-CSIC participa en la Constelación Atlántica, un proyecto de observación de la Tierra desde el espacio.

⁵² [PERTE_Aeroespacial_Resumen_Ejecutivo.pdf](#)

⁵³ Avance de los PERTE del Plan de Recuperación | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.

En términos de resultados observables, el PERTE Aeroespacial presenta un grado de materialización superior al de otros PERTE industriales, con avances claros en la activación de proyectos de I+D+i, el refuerzo de capacidades tecnológicas nacionales y la consolidación de una gobernanza sectorial específica.

Entre los principales resultados identificables se encuentran la puesta en marcha de programas tecnológicos aeronáuticos y espaciales, el avance en misiones estratégicas como la observación de la Tierra y los sistemas no tripulados, y el refuerzo de la participación de la industria española en programas internacionales, particularmente a través de la Agencia Espacial Europea. Asimismo, la creación y operatividad de la Agencia Espacial Española constituye un hito institucional clave, al dotar al sector de un marco estable de coordinación y planificación.

Estos elementos configuran un PERTE con resultados claramente apreciables en términos de capacidades, conocimiento y posicionamiento estratégico, aunque con impactos económicos finales que se desplegarán de forma progresiva en el medio plazo.

5.3.4. PERTE de Descarbonización Industrial

El PERTE de Descarbonización Industrial nació con la ambición de convertirse en el primer gran acelerador verde de la industria española, orientado a apoyar inversiones que impulsen procesos productivos de baja huella de carbono mediante electrificación, eficiencia energética y tecnologías renovables. Se articula en cuatro líneas: 1) actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera; 2) apoyo a proyectos IPCEI de hidrógeno renovable; 3) proyecto piloto de contratos por diferencia de carbono (CCfD), y 4) nuevas instalaciones manufactureras altamente eficientes y descarbonizadas.

La primera convocatoria de la línea 1, anunciada en diciembre de 2023 con cerca de 1.000 millones de euros —499,8 millones de euros en subvenciones y 500 millones de euros en préstamos—⁵⁴, marcó el punto de partida para esta estrategia de transformación industrial alineada con los objetivos climáticos europeos. Esta convocatoria destacó, además, por ser el primer gran PERTE que apostó por la concurrencia simple, un modelo en el que las ayudas se evalúan por orden de llegada, concediendo fondos a quienes cumplan los requisitos, con la intención de ganar agilidad frente a la burocracia que había ralentizado otras convocatorias. Sin embargo, la ejecución ha avanzado con un ritmo más pausado de lo previsto: a octubre de 2025, casi dos años después, las resoluciones se han ido publicando a cuentagotas, con sucesivas tandas entre finales de 2024 y todo 2025.

Como resultado, una segunda convocatoria continúa pendiente de publicación hasta que concluya la concesión de la primera. El plazo máximo de eje-

⁵⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2024/01/03/pdfs/BOE-A-2024-190.pdf>

cución expira el 31 de marzo de 2026 y, dado que aún en octubre de 2025 se siguen notificando concesiones, el calendario queda muy tensionado: las adjudicaciones tardías reducen el margen operativo y elevan el riesgo de ejecución incompleta, especialmente en proyectos industriales de alta complejidad. En este contexto, se espera que la resolución de la segunda convocatoria de la línea 1 pueda anticiparse y cerrarse antes de agosto de 2026, permitiendo así unos plazos de ejecución más flexibles y realistas, en sintonía con lo que ya se observa en otros PERTE. Por ejemplo, la segunda convocatoria de la línea 4 de este mismo programa prevé periodos de ejecución de hasta 60 meses, extendiendo significativamente el horizonte temporal disponible para las inversiones industriales hasta finales de 2030.

Pese al despliegue escalonado de la línea 1, el grado de adjudicación en subvenciones es elevado: el concedido total alcanza aproximadamente 501,7 millones de euros, muy próximo al presupuesto disponible para esta modalidad. En cambio, los préstamos apenas alcanzan 6,9 millones de euros, lo que deja un remanente significativo y evidencia la escasa demanda de financiación reembolsable frente a la preferencia empresarial por la ayuda directa. Esta baja tracción del instrumento préstamo se refleja en la modificación del PRTR: la Comisión elimina las dos medidas de apoyo basadas en préstamos del PERTE de descarbonización.

El programa muestra, además, una amplia capilaridad territorial, con proyectos repartidos entre las principales regiones industriales y actuaciones emblemáticas como la planta de Avilés de Fertiberia (52,4 millones de euros) o el plan *Solvay One Planet* de Enso Esco en Torrelavega (30,2 millones de euros)⁵⁵. Bajo la metodología empleada en este informe, el total movilizado estimado asociado a esta convocatoria se sitúa en torno a 1.836,5 millones de euros, y la inversión privada estimada en aproximadamente 1.334,8 millones de euros. Estas magnitudes deben leerse como efecto palanca: en inversiones industriales, la ayuda pública suele actuar como cofinanciación y catalizador, mientras que el grueso del esfuerzo inversor lo asumen las empresas. Por tanto, una mayor componente privada no implica menor ejecución, sino un diseño orientado a activar proyectos intensivos en capital con aportación empresarial mayoritaria.

No obstante, a noviembre de 2025 se observa que el número de solicitudes con ayuda concedida es similar al de proyectos desistidos y denegados en conjunto. Las denegaciones se han debido principalmente a la falta de acreditación suficiente de la reducción de emisiones exigida y a la inadecuación del alcance de los proyectos respecto a los requisitos de la convocatoria. Con menor frecuencia, también han influido deficiencias documentales y el incumplimiento

⁵⁵ Listado Resolución Concesión_Lote10.

del presupuesto mínimo. En ambos casos, puede ser una consecuencia de la premura a la hora de presentar los expedientes en la convocatoria de concurrencia simple (orden de llegada) con el fin de “estar el primero”.

Desde el punto de vista de los resultados alcanzados hasta la fecha, el PERTE de Descarbonización Industrial ha permitido activar un conjunto relevante de proyectos orientados a la reducción de emisiones en procesos industriales existentes, con una elevada capilaridad territorial y sectorial.

Las ayudas concedidas han impulsado inversiones en electrificación, eficiencia energética y sustitución de tecnologías intensivas en carbono, dando lugar a avances concretos en forma de proyectos industriales en ejecución y de compromisos de reducción de emisiones asociados a instalaciones determinadas. No obstante, la limitada absorción de los préstamos y los retrasos en las resoluciones han comprimido los calendarios de ejecución, trasladando una parte sustancial de los resultados efectivos al medio plazo. En paralelo, el PRTR modificado reordena las subvenciones dentro del componente 31 (descarbonización industrial): reduce proporcionalmente la inversión C31.I5 (ayudas en forma de subvención para descarbonización industrial), pero compensa ese ajuste aumentando la ambición de la inversión C31.I6 (esquema de subvenciones para proyectos de descarbonización). El objetivo es mantener el efecto de descarbonización global, pero concentrando el esfuerzo en la línea con mayor capacidad de ejecución.

Además, el PRTR modificado incorpora una nueva inversión en ese mismo componente 31: la C31.I9 (“Transición Verde”, bajo REPowerEU), que amplía el alcance hacia nuevas actuaciones de apoyo —por ejemplo, comunidades energéticas y almacenamiento—, entre otras.

El PERTE presenta así avances claros en términos de proyectos activados y alineación con los objetivos climáticos, pero con un riesgo operativo elevado derivado de la complejidad técnica de las actuaciones y de la proximidad del horizonte de cierre del MRR.

5.3.5. PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento (PERTE ERHA)

El PERTE ERHA se creó para impulsar la transición energética de España mediante el desarrollo de energías renovables, hidrógeno verde y sistemas de almacenamiento. Se apoya en el enorme potencial solar y eólico del país y canaliza los fondos del Plan de Recuperación a través de convocatorias competitivas gestionadas por el MITECO y el IDAE, con la lógica de transformar el sistema energético.

El programa se ha desplegado en una amplia gama de líneas de ayuda, desde nuevos modelos de negocio para empresas y consorcios hasta programas de

comunidades energéticas que promueven proyectos locales. Esta diversidad se refleja en el perfil de sus beneficiarios, que abarca desde grandes compañías industriales y tecnológicas hasta pymes innovadoras, centros de investigación, universidades y administraciones locales, así como comunidades energéticas y particulares que participan en proyectos distribuidos y de autoconsumo. En conjunto, el PERTE despliega una capilaridad sectorial y territorial notable, integrando tanto grandes iniciativas tractoras como soluciones descentralizadas impulsadas por actores locales.

Entre las convocatorias de este PERTE, destaca Valles de Hidrógeno (Valles de H₂), un programa orientado a la creación de grandes polos industriales de hidrógeno verde. En junio de 2025 se concedieron 1.223 millones de euros a siete clústeres⁵⁶, con una inversión total cercana a 6.000 millones de euros⁵⁷. Sin embargo, la concentración de ayudas en grandes empresas como Moeve, Repsol, Copenhagen Infrastructure Partners (CIP) y Enagás Renovable⁵⁸, ha reavivado el debate sobre la participación de pymes y el riesgo de centralización del modelo energético. Esta situación se ve reforzada por las propias características del hidrógeno verde —costes aún elevados y complejidades en producción, almacenamiento y transporte—, factores que tienden a favorecer proyectos de gran escala con mayor músculo técnico y financiero.

Según el portal de avances, es el PERTE con mayor presupuesto comprometido —concedido o pendiente de conceder—, con un total de 9.000 millones de euros⁵⁹. Pese a su dinamismo, la ejecución avanza lentamente y se enfrenta a límites temporales: aunque ya se han adjudicado miles de millones de euros, al menos 1.800 millones de euros⁶⁰ podrían quedar sin movilizar por falta de tracción adicional, señal de que la oferta pública ya cubre buena parte del sector o, por el contrario, que el sector no es capaz de absorber tantos recursos en este plazo.

En términos de *outputs* observables hasta la fecha, el PERTE ERHA presenta un perfil claramente diferenciado respecto a otros PERTE industriales, con resultados que se concentran más en la activación de proyectos y en la configuración de un pipeline energético que en la puesta en operación de nuevas capacidades plenamente funcionales.

El principal *output* tangible del programa se localiza en el despliegue de grandes proyectos de hidrógeno renovable a través de la iniciativa de Valles de Hidró-

⁵⁶ [Resolucion-definitiva-1ra-convocatoria-Valles-H2.pdf](#)

⁵⁷ <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2025/junio/el-miteco-adjudica-1-223-millones-a-siete-proyectos-de-hidrogeno.html>

⁵⁸ <https://www.elboletin.com/moeve-repsol-cip-y-enagas-renovable-se-adjudican-mas-de-la-mi-tad-de-las-ayudas-destinadas-impulsar-el-hidrogeno-verde/>

⁵⁹ <https://planderrecuperacion.gob.es/ejecucion/avance-de-los-pertes-del-plan-de-recuperacion>

⁶⁰ [Plan-Presupuestario-2024-ES.pdf](#)

geno. La concesión de ayudas a siete clústeres ha permitido estructurar polos industriales integrados que agrupan producción, consumo y logística de hidrógeno verde, con inversiones comprometidas de elevada escala y con un fuerte componente tractor sobre industrias intensivas en energía. Estos proyectos constituyen, a día de hoy, el núcleo del esfuerzo del PERTE en hidrógeno renovable y el elemento más visible de su contribución a la transición energética.

No obstante, en esta fase del despliegue, los *outputs* asociados al hidrógeno deben interpretarse fundamentalmente como compromisos de inversión y proyectos en fase de desarrollo, dado que la mayor parte de las instalaciones adjudicadas se encuentran aún en etapas de ingeniería, tramitación administrativa o construcción. En consecuencia, no es posible hablar todavía de producción efectiva de hidrógeno renovable a escala comercial atribuible al PERTE, ni de impactos cuantificables sobre el sistema energético en términos de sustitución de combustibles fósiles.

En el ámbito del almacenamiento energético y de las energías renovables, el PERTE ERHA ha contribuido a dinamizar convocatorias orientadas a nuevas soluciones tecnológicas y a modelos de negocio emergentes, así como a proyectos distribuidos de autoconsumo y comunidades energéticas. Estos programas han generado una elevada capilaridad territorial y una amplia participación de actores diversos, aunque con *outputs* de menor tamaño individual y con una ejecución que, en muchos casos, se solapa con instrumentos previos o paralelos del Plan de Recuperación. En paralelo, la modificación del PRTR recoge que parte del despliegue de almacenamiento se ha visto condicionado por restricciones de cadena de suministro y dificultades técnicas, lo que ayuda a explicar retrasos en resultados operativos pese a la activación de proyectos.

En conjunto, los *outputs* del PERTE ERHA reflejan un avance significativo en la estructuración de proyectos y en la movilización de inversión hacia la transición energética, pero también ponen de manifiesto los límites temporales del MRR para materializar resultados operativos en tecnologías aún inmaduras o intensivas en capital. El impacto económico y energético del PERTE dependerá, en gran medida, de la capacidad de estos proyectos para superar las fases iniciales y entrar en operación efectiva en el medio plazo, más allá del horizonte formal de cierre del plan.

5.3.6. PERTE de microelectrónica y semiconductores (PERTE Chip)

Ante la creciente demanda de semiconductores en sectores clave como la automoción o los electrodomésticos y la necesidad de acelerar la autonomía en la fabricación de chips, el PERTE de microelectrónica y semiconductores (PERTE Chip) nace para reforzar de forma integral las capacidades de España en este sector, desde la investigación y el diseño hasta la producción, con el doble objeti-

vo de reducir dependencias externas y elevar la autonomía estratégica nacional y europea, en coherencia con la Ley Europea de Chips⁶¹.

Con una dotación pública de 12.250 millones de euros, el programa se articula en cuatro ejes: 1) refuerzo científico (1.165 millones de euros); 2) estrategia de diseño (1.330 millones de euros) para impulsar empresas *fabless*, líneas piloto y capacitación, 3) dinamización de la industria TIC (400 millones de euros), con un fondo de capital (200 millones de euros) para *startups* y *scaleups*; y iv) construcción de plantas de fabricación (9.350 millones de euros) orientada a dotar capacidad productiva en nodos <5 nm y >5 nm, siendo este último eje el de mayor dotación ($\approx 76\%$ del total) y la palanca principal para consolidar capacidad industrial en España y elevar su posicionamiento en la cadena de valor de los semiconductores⁶².

No obstante, la ejecución no ha alcanzado el ritmo esperado: se han concedido 880 millones de euros de 12.250 millones de euros (el 7,18 %), con casi el 93 % aún sin asignar⁶³. Esto resulta especialmente relevante porque el eje de fábricas —el más dotado— permanece sin un proyecto de referencia, lo que limita el efecto arrastre sobre la cadena de suministro y el empleo industrial en el sector. En la modificación del PRTR, la Comisión identifica como parcialmente no alcanzable por falta de demanda la inversión vinculada al refuerzo de la cadena de valor del PERTE Chip (C12.I4), lo que anticipa un reajuste de esta línea dentro del plan.

El episodio más visible fue Broadcom: tras anunciar una planta de *back-end* (1.000 millones de dólares)⁶⁴, rompió negociaciones con el Gobierno en julio de 2025 sin motivos públicos⁶⁵. En paralelo, la competencia europea ha sido intensa: Alemania aseguró ESMC/TSMC⁶⁶ e Italia atrajo Silicon Box⁶⁷ con ayudas aprobadas por la Comisión Europea, fijando un nuevo estándar de incentivos, plazos y certidumbre. Como respuesta, España ha orientado el esfuerzo a convocatorias de menor escala en I+D y especialización —40,6 millones de euros⁶⁸,

⁶¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act>

⁶² <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-de-microelectronica-y-semiconductores>

⁶³ Avance de los PERTE del Plan de Recuperación | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.

⁶⁴ <https://www.investinspain.org/es/noticias/2023/broadcom>

⁶⁵ <https://elpais.com/economia/2025-07-13/broadcom-cancela-la-construccion-de-una-planta-de-microchips-en-espana-tras-romper-las-negociaciones-con-el-gobierno.html>

⁶⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-approves-eu5-billion-german-state-aid-measure-support-esmc-setting-new-semiconductor>

⁶⁷ https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-una-misura-italiana-di-aiuti-di-stato-13-miliardi-di-eu-favore-di-silicon-box-2024-12-18_it

⁶⁸ <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2025/Paginas/ministerio-industria-adjudica-40-millones-euros-siete-proyectos-perte-chip.aspx>

53,2 millones de euros⁶⁹, 29 millones de euros⁷⁰ y una tercera de 33,4 millones de euros⁷¹— útiles para crear capacidades, pero insuficientes para sustituir el impacto sistémico de una gran instalación industrial.

Sin un proyecto ancla y con el horizonte de ejecución del PRTR aproximándose, el riesgo de infraejecución aumenta, de forma que el PERTE derive en un programa de capacidades más que en una palanca de transformación industrial. Además, el PRTR modificado reduce el nivel de implementación del instrumento financiero *CHIP Financing Facility* (C15.I9), ajustando a la baja esta herramienta de financiación asociada al despliegue del PERTE.

Desde la perspectiva de los *outputs* observables hasta la fecha, el PERTE de microelectrónica y semiconductores presenta un perfil claramente diferenciado respecto a otros PERTE industriales, con resultados concentrados en el refuerzo de capacidades científicas, tecnológicas e institucionales, más que en la materialización de nuevas capacidades productivas a gran escala.

En el ámbito de la investigación, el diseño y las capacidades preindustriales, las convocatorias resueltas han permitido financiar proyectos de I+D, líneas piloto, infraestructuras tecnológicas y programas de capacitación especializados, contribuyendo a consolidar un ecosistema nacional en torno al diseño de chips, la microelectrónica avanzada y las tecnologías habilitadoras asociadas. Estos *outputs*, aunque de menor visibilidad que una gran planta de fabricación, constituyen la base necesaria para el desarrollo del sector en el medio plazo y se alinean con el enfoque europeo de fortalecimiento de capacidades estratégicas.

En paralelo, y ante la ausencia de proyectos tractores de fabricación de semiconductores a gran escala, el PERTE ha ido desplazando parte de su énfasis hacia instrumentos financieros y de capital público orientados a apoyar empresas emergentes, *scaleups* tecnológicas y proyectos con elevado potencial de crecimiento. En este contexto, la Sociedad Española para la Transformación Tecnológica (SETT) se configura como el principal vehículo público para canalizar los fondos del PERTE Chip destinados a inversión financiera, asumiendo un papel central en la toma de participaciones, coinversiones y apoyo a proyectos tecnológicos estratégicos.

El *output* asociado a la actuación de la SETT no se mide, por tanto, en términos de producción industrial inmediata, sino en la creación de un marco estable de intervención pública en el sector de los semiconductores, orientado a reducir

⁶⁹ <https://www.mintur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2025/paginas/adjudicaciones-provisionales-per-te-chip.aspx>

⁷⁰ <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/hereu-anuncia-adjudicacion-17-proyectos-per-te-chip-prtr>

⁷¹ <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2025/Paginas/hereu-invita-empresas-concurrencia-nueva-convocatoria-per-te-chip-dotada-33-millones-de-euros.aspx>

riesgos, atraer inversión privada y acompañar el desarrollo de proyectos tecnológicos en fases tempranas o de expansión. Este enfoque supone un cambio relevante respecto a la lógica inicial del PERTE, pero responde a la necesidad de adaptar los instrumentos disponibles a la realidad del mercado y a la intensa competencia internacional por atraer grandes inversiones industriales.

En conjunto, los *outputs* del PERTE Chip hasta la fecha reflejan un avance significativo en la construcción de capacidades y en la articulación de instrumentos públicos de apoyo al sector, pero también ponen de manifiesto la limitada capacidad del MRR para catalizar, en un horizonte temporal tan acotado, proyectos de fabricación de semiconductores de gran escala. El impacto transformador del PERTE dependerá así, en gran medida, de la eficacia de estos instrumentos institucionales y financieros para generar un efecto arrastre sostenido más allá de 2026.

5.3.7. PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua

El PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua nació con expectativas de gran inversión en obra civil hidráulica, pero su ejecución ha pivotado hacia un enfoque digital —gobernanza, eficiencia y transparencia— materializado en telelectura, sensorización, SCADA y control de vertidos, lo que generó cierta decepción inicial en parte del sector. Esta deriva hacia lo digital encaja con la modificación del PRTR, donde la Comisión señala que la medida C5.I3 (“transición digital en el sector del agua/PERTE de digitalización de los usos del agua”) es parcialmente no alcanzable por falta de demanda, lo que implica un ajuste de su despliegue respecto al diseño inicial.

Este PERTE se articula en cuatro líneas: 1) gobernanza de los usos del agua; 2) digitalización de los organismos de cuenca; 3) programas de ayudas a usuarios (ciclo urbano y regadío), y 4) formación e innovación.

La que realmente dinamiza el mercado es la línea 3, que concentra la concurrencia competitiva y el grueso de proyectos: tres convocatorias en ciclo urbano (2022: 200 millones de euros⁷², 2023: 200 millones de euros⁷³; 2024: 50 millones de euros⁷⁴) y dos en regadío (2023: 100 millones de euros; 2024: 100 millones de euros ampliables en 50 millones de euros adicionales), además de transferencias por Conferencia Sectorial a las CC. AA. En cambio, gobernanza (L1) y organismos de cuenca (L2) avanzan vía normativa, plataformas comunes y contratación

⁷² Primera convocatoria de subvenciones para proyectos de mejora de la eficiencia del ciclo urbano del agua, en el marco del PRTR (PERTE digitalización del ciclo del agua)

⁷³ <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/pertes/perte-ciclo-agua-segunda-convocatoria-subvenciones-2023.html>

⁷⁴ <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/pertes/perte-ciclo-agua-tercera-convocatoria-subvenciones-2024.html#:~:text=Se%20ha%20publicado%20en%20el%20Bolet%3ADn%20Oficial%20del,marco%20del%20Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%2C%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Resiliencia>

pública directa por la AGE/CH (sin concurrencia), por lo que generan menos actividad licitadora abierta. La línea 4 actúa como palanca de capacidades (formación, guías técnicas y pilotos) para que todo lo anterior funcione y perdure⁷⁵.

Con todo, la demanda ha demostrado que la digitalización en el sector avanza: la 3.ª convocatoria recibió 151 proyectos por 521,1 millones de euros de inversión y 443 millones de euros solicitados en ayudas (multiplicando por 9 el presupuesto)⁷⁶, y la resolución definitiva del pasado mes de octubre adjudicó los 50 millones de euros a 14 proyectos, evidenciando tracción, pero también una clara limitación de fondos⁷⁷.

Un aspecto controvertido en el diseño del PERTE fue el establecimiento de un umbral de 20.000 habitantes que obligó a muchos municipios pequeños a unirse, creando agrupaciones supramunicipales lideradas por diputaciones o consorcios, que sumaban población y redes para presentar proyectos únicos. Además, el propio diseño de elegibilidad —que limita la condición de beneficiario a titulares u operadores del servicio— ha canalizado los fondos a través de licitaciones públicas, obligando a la industria tecnológica a concurrir como contratista. En ciclo urbano pueden ser beneficiarios tanto entes públicos (ayuntamientos, consorcios, sociedades municipales)⁷⁸ como operadores privados o mixtos en gestión indirecta con apoyo municipal; en regadío, los beneficiarios son las comunidades de regantes/usuarios (corporaciones de derecho público)⁷⁹. Todo ello ha alargado plazos, a lo que se sumaron prórrogas por la carga del MRR, mientras las comunidades de regantes pedían más flexibilidad ante los hitos del plan.

Como medidas positivas, las convocatorias han permitido intensidades de ayuda de hasta el 100 % del gasto elegible —aplicables a todos los beneficiarios conforme a la matriz de intensidades y los topes por proyecto, sin superar en ningún caso el coste total— y, en urbano, han admitido gastos retroactivos; dos palancas poco habituales que impulsaron la participación. En paralelo, la modificación del PRTR elimina la vertiente de préstamos asociada al PERTE de digitalización de los usos del agua, retirando esta medida del paquete de apoyo vía préstamos.

⁷⁵ [maquetacionperteoficial-resumenejecutivo-vertical-v1_tcm30-538451.pdf](#)

⁷⁶ <https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/alta-demanda-tercera-convocatoria-perte-digitalizacion-ciclo-agua>

⁷⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Resolución definitiva de la tercera convocatoria de subvenciones (2024) en concurrencia competitiva para la elaboración de proyectos de mejora de la eficiencia del ciclo urbano del agua (PERTE digitalización del ciclo del agua)*, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, 2025.

⁷⁸ [Resolución Definitiva Tercera Convocatoria Ciclo.pdf](#)

⁷⁹ [Informe Resolución Definitiva](#)

En cuanto a los resultados observables, el PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua ha generado avances principalmente en la modernización de los sistemas de gestión, la mejora de la información disponible y el fortalecimiento de las capacidades digitales de las entidades gestoras del agua.

Los proyectos adjudicados han permitido desplegar soluciones de sensorización, telecontrol y analítica de datos en redes urbanas y de regadío, así como avanzar en plataformas comunes y estándares de gobernanza del recurso. Estos avances, aunque menos visibles que las inversiones en obra hidráulica tradicional, contribuyen a mejorar la eficiencia, la transparencia y la resiliencia del sistema hídrico.

El impacto del PERTE se concentra, por tanto, en la creación de capacidades y herramientas de gestión, con efectos operativos que dependerán de su integración efectiva en la toma de decisiones y en la planificación del ciclo del agua en los próximos años.

5.3.8. PERTE para la Industria Naval

El reto fundamental del PERTE para la Industria Naval es diversificar el abanico de productos del sector, acelerar su transformación digital, elevar su sostenibilidad ambiental y reforzar la cualificación del personal. Concebido como un plan integral, está diseñado para impactar en toda la cadena de valor —desde la investigación y el ámbito universitario hasta proveedores, astilleros, *startups* y pymes—, con una inversión total prevista de 1.460 millones de euros, de los cuales 310 millones proceden de fondos públicos y 1.150 millones de inversión privada⁸⁰.

Su despliegue ha sido breve pero concentrado: una única gran convocatoria industrial en 2023, complementada por la línea misiones CDTI en materia de I+D. Los hitos clave se produjeron con la resolución definitiva de diciembre de 2023 y la resolución de concesión de marzo de 2024, que distribuyeron 81 millones de euros en subvenciones entre 107 empresas, articuladas en cuatro proyectos tractores. De ellos, Navantia–PYMAR, con el proyecto Inncodis (57,9 millones de euros), absorbió cerca del 71 % de los fondos, reflejando su papel de empresa tractora pública y coordinadora del ecosistema industrial. Los otros tres tractores —Econaval (8,5 millones de euros), Sail2Future (7 millones de euros) y Tecnaval 2025 (7,4 millones de euros)⁸¹— agrupan a empresas privadas y centros tecnológicos en iniciativas centradas en sostenibilidad, digitalización y diversificación tecnológica.

⁸⁰ <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-para-la-industria-naval>

⁸¹ Ministerio de Industria y Turismo. (2024, 18 de marzo). *Resolución de concesión del PERTE Naval 2023*. Secretaría de Estado de Industria.

No obstante, la complejidad del diseño consorcial, que obliga a cubrir los tres bloques temáticos (Diversificación, Digitalización y Sostenibilidad), cumplir el principio medioambiental DNSH y superar un exigente régimen de garantías y plazos administrativos, ha dificultado la participación de pymes y reducido la capilaridad del programa. Hasta la fecha, se ha concedido únicamente el 6,6 % del presupuesto total previsto, permaneciendo 1.363 millones de euros (el 93,4 %) pendientes de movilizar⁸². Actualmente, las convocatorias ligadas al PERTE se encuentran en fase de ejecución y justificación, sin nuevas convocatorias abiertas ni previstas, y con la atención centrada en certificar las inversiones de los cuatro tractores adjudicados.

Desde la óptica de los resultados alcanzados, el PERTE para la Industria Naval ha generado avances fundamentalmente en la activación de proyectos tractores orientados a la digitalización, la sostenibilidad y la diversificación tecnológica del sector.

La concesión de ayudas a los cuatro grandes proyectos tractores ha permitido estructurar consorcios industriales y de conocimiento, movilizándolo a empresas, centros tecnológicos y entidades públicas en torno a objetivos comunes. No obstante, la elevada concentración de recursos y la complejidad del diseño han limitado la participación de pymes y reducido la capilaridad del programa.

En consecuencia, los resultados del PERTE Naval se concentran en capacidades y proyectos piloto, con un impacto transformador que dependerá de su capacidad para escalar y extenderse al conjunto del sector en el medio plazo.

En conjunto, el recorrido de los PERTE definidos por el PRTR y analizados ofrece un balance heterogéneo con riesgos compartidos. La baja popularidad de los préstamos frente a la subvención limita el despliegue financiero efectivo, mientras que las resoluciones tardías comprimen calendarios y elevan el riesgo operativo en grandes proyectos industriales complejos, en especial con hitos prefijados para 2026 ya a la vista. La complejidad administrativa inicial —consorcios exigentes, avales, cumplimiento DNSH— ha dejado fuera a parte del tejido pyme y ha obligado a iterar bases y convocatorias; al mismo tiempo, la asincronía entre resoluciones, BDNS y portal oficial dificulta una lectura única del avance. A ello se suma la dependencia de decisiones empresariales que reconfiguran el alcance (renuncias como las de Ford o Renault en VEC, o la ausencia de un proyecto tractor en el Chip) y, en paralelo, la concentración de ayudas en grandes actores en determinadas líneas, que tensiona la capilaridad buscada.

De esta experiencia se desprenden varias lecciones comunes. Cuando el diseño de los programas es más simple y modular, la absorción mejora y crece

⁸² [Avance de los PERTE del Plan de Recuperación | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.](#)

el número de beneficiarios, como ocurrió en VEC con sus distintas secciones y proyectos individuales, o en la reformulación del Agro. Cuando la gobernanza es clara y el porfolio está bien diversificado, como en el ámbito aeroespacial, la capacidad de tracción aumenta de forma visible. Al mismo tiempo, en programas con una demanda elevada, pero con recursos limitados o calendarios muy ajustados, como el PERTE ERHA o el de Digitalización del Ciclo del Agua, las condiciones de las líneas marcan fuertemente las expectativas y el ritmo de ejecución. Finalmente, en iniciativas con una complejidad técnica o estratégica mayor, como el PERTE Chip, la implementación no ha logrado generar todavía el efecto tractor previsto.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

En este capítulo final se sintetizan los mensajes e ideas más importantes que se desprenden del análisis que se ha llevado a cabo a lo largo del estudio, incorporando una serie de conclusiones que consideramos relevantes para el futuro diseño, despliegue y ejecución de un instrumento similar al MRR.

El MRR: una respuesta común acertada a la pandemia

La creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue una respuesta eficaz y expansiva a la crisis desatada por la pandemia. El MRR se creó en el verano de 2021 como respuesta europea a la crisis derivada de la pandemia del COVID-19. Al contrario de la experiencia vivida durante la crisis financiera internacional de 2008 y de la crisis de deuda soberana europea de 2012-2013, la Unión Europea reaccionó en esta ocasión con celeridad y contundencia. Los dirigentes europeos pusieron en marcha un instrumento dotado de 750.000 millones de euros para impulsar la recuperación y la transformación de nuestras economías. La señalización a los mercados financieros de una respuesta conjunta y la prefinanciación facilitaron, además, el impulso fiscal que tuvieron que enfrentar los Estados miembros.

En términos de diseño, el MRR introdujo importantes innovaciones para el futuro de la política económica europea. Más allá de la recuperación económica, el MRR introdujo elementos de diseño muy relevantes para el futuro de la política económica europea. En primer lugar, se acordó la emisión de deuda europea por parte de la Comisión con el respaldo de todos los Estados miembros para dotar financieramente el fondo, posicionándose como un actor relevante en los mercados de capitales europeos. En segundo lugar, se vincularon las reformas e inversiones de los planes de recuperación tanto con retos estructurales nacionales como con las prioridades políticas a nivel europeo, respetando los principios de respeto al medioambiente. En tercer lugar, se ligó la recepción de los fondos al cumplimiento de esas inversiones y reformas (hitos y objetivos), pasando de un funcionamiento basado en el pago por justificación de gastos al pago por cumplimiento (*performance-based*).

Esta nueva forma de trabajo ha requerido un profundo esfuerzo y aprendizaje tanto de las autoridades nacionales como de las comunitarias. Las autoridades nacionales encargadas de gestionar fondos europeos estaban acostumbradas al funcionamiento de programas vinculados al presupuesto europeo plurianual (fondos de cohesión o de desarrollo regional), en los que la recepción de transferencias depende de la justificación de gastos de cada proyecto. El diseño del MRR, en cambio, implicaba pagos por cumplimiento de medidas muy concretas, pensadas y redactadas con un nuevo enfoque en el que ni las autoridades europeas ni las nacionales tenían referencias previas.

Gobernanza del PRTR: un sistema multinivel complejo que dificulta la ejecución

La urgencia en diseñar el plan de recuperación español ha dificultado una mayor integración y participación por parte de las CC. AA., las EE. LL. y la sociedad civil. Entre la creación del MRR y la aprobación del PRTR apenas transcurrieron cinco meses (de febrero a julio), un corto periodo de tiempo que dificultó incorporar a todos los actores representativos, públicos y privados, en el diseño, despliegue y ejecución del plan desde el comienzo. La creación de las conferencias sectoriales del PRTR ayudó a impulsar esta colaboración, aunque hubiera sido deseable contar con su visión y una mayor participación por su papel tan relevante en la ejecución de un volumen importante de fondos.

La distribución competencial y el sistema multinivel español han dificultado una movilización y ejecución más ágil. España es constitucionalmente un Estado autonómico en el que las regiones poseen una elevada autonomía y competencias en la provisión de servicios públicos fundamentales, un hecho que las convertía en actores esenciales en el desarrollo de las iniciativas y los proyectos incluidos en el plan. En este sentido, las administraciones públicas han enfrentado un *trade-off* entre una ejecución acelerada y una mayor granularidad y cercanía con el tejido autonómico y local.

Se establecieron sistemas de control y auditoría muy exigentes, con un papel creciente del Tribunal de Cuentas Europeo que ha supuesto una elevada carga burocrática. El control, la auditoría y la correcta ejecución de los fondos del MRR son pilares fundamentales de la credibilidad del instrumento y de la confianza entre Estados miembros e instituciones europeas. No obstante, la acumulación de requisitos asociados a la trazabilidad del gasto, el riesgo de doble financiación, la verificación de hitos y objetivos, el cumplimiento del DNSH y los controles en materia de conflicto de intereses y ayudas de Estado han dificultado las modificaciones del plan e incrementado de forma sustancial la complejidad administrativa. Este marco ha tensionado las capacidades de gestión de las administraciones, especialmente en los niveles autonómico y local, condicionando la velocidad de tramitación y ejecución de las actuaciones.

Cumplimiento: elevado en reformas, débil en inversiones

Hasta el quinto desembolso, España había avanzado notablemente en el cumplimiento de las reformas, pero queda un largo camino por recorrer en las inversiones. El Gobierno de España ha certificado el cumplimiento de 264 hitos y objetivos de un total de 487 (el 54 % del total). El avance ha sido muy intenso en el plano de las reformas —en línea con el *frontloading* planteado en el diseño inicial—, completando casi el 90 % de los hitos y objetivos programados (156 de 179). Sin embargo, en el ámbito de las inversiones solo se ha completado un 35 % del total (108 de 308 hitos y objetivos vinculados a ellas), por lo que el reto de cumplimiento y ejecución es muy significativo durante los próximos meses.

La evaluación positiva de estas medidas por parte de la Comisión Europea ha habilitado la recepción de más de 71.200 millones de euros en cinco pagos. En perspectiva comparada, España es uno de los países de la Unión que más ha avanzado en la ejecución del plan de recuperación, habiendo solicitado y recibido cinco pagos hasta la fecha, tan solo por detrás de Croacia y Portugal (con seis pagos) e Italia (que, con siete pagos, ostenta el número máximo de pagos recibidos por parte de la Comisión Europea). De los 71.200 millones recibidos, 55.000 corresponden al tramo no reembolsable (el 70 % del total asignado por ese concepto), y 16.200 a préstamos (el 70 % del total tras la adenda de simplificación).

Las dificultades en la ejecución del plan se han plasmado en la adenda de simplificación, que recorta sustancialmente la asignación de préstamos. Desde que se aprobó en 2021, el PRTR ha sufrido siete modificaciones de calado con el objetivo de acelerar el cumplimiento de hitos y objetivos y reducir la carga burocrática. La recién aprobada adenda de simplificación, que reduce gran parte de la asignación vinculada a préstamos respecto de lo previsto en 2023, demuestra la dificultad de desarrollar parte de las medidas incluidas en el plan, modificando o eliminando más de 150 medidas. Así, el PRTR mantendrá el 100 % del importe de las transferencias (79.800 millones de euros), pero tan solo 22.700 de los 83.200 millones de euros de préstamos a disposición de España.

Mobilización de recursos: un esfuerzo compartido entre instrumentos y administraciones

España ha movilizado más de 85.000 millones de euros en ayudas y licitaciones, un volumen superior a la asignación, aunque solo cerca del 60 % se ha resuelto. Las administraciones públicas han movilizado 85.000 millones de euros hasta septiembre de 2025, una cantidad que supera la asignación inicial de transferencias no reembolsables y que refleja el esfuerzo en sostener el ritmo de ejecución del plan. Sin embargo, solo el 62 % de lo asignado se ha resuelto cuando resta menos de un año para finalizar.

El esquema continúa marcado por una arquitectura *top-down*, con un elevado peso de la Administración General del Estado (AGE). La AGE concentra cerca del 60 % de los fondos movilizados (unos 50.000 millones de euros), mientras que las CC. AA. absorben alrededor del 25 % y las EE. LL. el 15 %. Entre las CC. AA., el reparto ha estado muy relacionado con su peso económico y poblacional. No obstante, en las comunidades autónomas ha descansado la implementación territorial, movilizando más del 76 % de los recursos recibidos y pudiendo transferir fondos a terceros, como entidades locales, para activar nuevas convocatorias. Aun así, la resolución está siendo desigual, con diferencias de ritmo muy marcadas entre territorios debido a distintas velocidades de implementación y heterogeneidad en capacidades administrativas.

El perfil empresarial de los beneficiarios refuerza este sesgo: las grandes compañías capturan la mayor parte de los recursos, sobre todo en licitaciones, un 57,5 %. Mientras tanto, pymes y micropymes muestran una elevada capilaridad en número de expedientes (88,5 % de los expedientes), aunque de menor cuantía. Territorialmente, Madrid emerge como nodo dominante en la recepción de fondos empresariales, reflejando el efecto sede. En paralelo, los proyectos de mayor importe se alinean con las prioridades estratégicas del PRTR (movilidad sostenible, transición ecológica, energía limpia e hidrógeno renovable), consolidando una cartera de inversiones de alto impacto y con clara orientación transformadora.

Ejecución de fondos: orientados a los sectores prioritarios

El avance en la ejecución es muy dispar por política palanca y componente, con algunos superando la dotación inicial y otros claramente rezagados. La ejecución total de los fondos no reembolsables asciende a aproximadamente 50.000 millones de euros, para los cuales se han tenido que movilizar más de 80.000 millones de euros. La agilidad en la ejecución de los fondos es muy desigual en función de la política palanca y el componente que se elija. Mientras algunas, como la de agenda urbana y rural (palanca I) o la modernización del tejido industrial (palanca V) avanzan con porcentajes de ejecución que se sitúan cerca del 70 %, otras (como la de transición energética o la de educación) continúan rezagadas. En el análisis por componente destaca el comportamiento de movilidad sostenible (componente 6; más de 7.400 millones de euros concedidos) y el de la industria audiovisual (componente 24; 560 millones de euros concedidos), ambos con una ejecución que supera la dotación inicial.

Por sector económico, la resolución de fondos coincide a grandes rasgos con áreas prioritarias: la industria, las telecomunicaciones y la construcción. La industria manufacturera (27 % del total), las actividades de información y comunicaciones (18 %) y la construcción (17 %), concentran más del 60 % del volumen de fondos adjudicado hasta septiembre de 2025 (más de 14.000 millo-

nes de euros de los 23.000 que se pueden clasificar por actividad económica). Dentro de ellas, destacan ramas específicas como la fabricación de vehículos de motor en la industria, la construcción de edificios y la ingeniería civil, o las actividades de programación y las telecomunicaciones, todas ellas vinculadas a las prioridades establecidas en el PRTR en cuanto a digitalización, descarbonización de la industria, expansión de energías renovables o modernización de nuestras infraestructuras y redes.

El balance de los PERTE muestra un despliegue ambicioso pero desigual, condicionado por limitaciones estructurales y operativas que empañan su potencial transformador. La preferencia empresarial por las subvenciones frente a los préstamos ha limitado la capacidad de apalancar más inversión privada. Las resoluciones se han retrasado más de lo previsto, estrechando los calendarios y elevando el riesgo en la ejecución de grandes proyectos industriales que debían cerrarse antes de agosto de 2026. Por otro lado, el diseño de algunas convocatorias dejó fuera a parte de las pequeñas y medianas empresas, obligando a rediseñarlas. La evidencia acumulada apunta a que los diseños simples y modulares han facilitado la absorción, y que los programas con fondos limitados o exigencias técnicas elevadas han enfrentado mayores cuellos de botella, impactando directamente en el ritmo, escala y capacidad de arrastre del conjunto del PRTR.

REFERENCIAS

Evaluación de medio plazo del PRTR por parte de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en

Herramienta de visualización y seguimiento del PRTR del Gobierno de España: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras>

Observatorio del PRTR de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF): <https://www.airef.es/es/datalab/herramientas-interactivas-de-la-observatorio-del-prtr/>

Página dedicada a España en la Comisión Europea, en la que se incluyen todos los documentos oficiales relacionados con los pagos, modificaciones y otros datos de gran interés: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/spains-recovery-and-resilience-plan_en

Recovery and Resilience Facility Scoreboard, donde se puede encontrar información general de los planes de recuperación de todos los Estados miembros: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

Web oficial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España: <https://planderecuperacion.gob.es/>

ANEXO I - METODOLOGÍA

Subvenciones

La metodología elaborada por el equipo consultor se basa en información pública procedente de fuentes de datos abiertos de organismos oficiales, como el Ministerio de Hacienda y Función Pública o algunas comunidades autónomas con portales propios de subvenciones, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La descarga de datos se realiza de manera periódica, lo que permite disponer en cada momento de la información más completa posible sobre las ayudas y sus concesiones. En concreto, se aplican técnicas de *web scraping* sobre:

- Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas: <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/es/index>
- Registro de subvenciones de la comunidad autónoma del País Vasco: <https://www.euskadi.eus/ad81aSubvencionesWar>

Los registros extraídos son aquellos que explícitamente especifican en las convocatorias haber obtenido financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través del PRTR. Esto se aplica también a los datos extraídos del Registro de subvenciones del País Vasco.

Una vez que los datos son descargados, se realiza un procesamiento y análisis. Para las bases reguladoras asociadas a cada convocatoria, se analizan los archivos PDF descargados automáticamente desde la Base de Datos Nacional de Subvenciones, aplicando técnicas avanzadas de *text mining*. Cuando el contenido del documento está escaneado o en formato imagen, se utiliza OCR para extraer el texto. Las tecnologías utilizadas en este proceso incluyen Azure Functions y .NET Core, que aseguran la eficiencia y la precisión en la gestión de los datos.

Con el objetivo de alcanzar la mayor precisión posible analizando la información obtenida sobre la publicación de ayudas enmarcadas en el PRTR, se llevan a cabo medidas para asegurar la calidad de los datos:

- Test manuales: para asegurar la correcta extracción de los datos obtenidos, se seleccionan muestras y se contrasta la información de la base de datos.
- Pruebas de duplicidades: se ejecutan fórmulas que detectan cualquier posible dato repetido.
- Creación de dos tablas de subvenciones y concesiones en las que se incorporan todos los datos obtenidos. En ellas se incluyen los campos solicitados en el pliego para poder realizar filtrados y selecciones estratégicas de datos durante su posterior análisis.

- Conexión de cada convocatoria con su respectiva adjudicación/resolución: se utilizan identificadores numéricos como medida principal. Cada subvención y cada concesión cuenta con un código identificador asignado.
- Comprobación de las conexiones entre subvenciones y resoluciones: se asegura el correcto uso de los códigos identificadores para relacionar las subvenciones con las resoluciones, garantizando que las conexiones se han efectuado correctamente.

Las subvenciones se clasifican en el portal de BDNS (Base de Datos Nacional de Subvenciones) por categorías: concesión directa, competitiva o instrumental. Esta última categoría requiere un tratamiento especial en el análisis, puesto que en ella se agrupan muchas transferencias realizadas por las administraciones del sector público a otras diferentes que, posteriormente, realizarán la convocatoria final para la que se destinaron los fondos. Por este motivo, estas “transferencias entre gestores” previas a la formalización de una convocatoria pueden provocar que un mismo presupuesto se contabilice dos o más veces. Como ejemplo, si los fondos se transfieren de la Administración General del Estado a una entidad local, y luego dicha entidad publica una convocatoria, es posible que se contabilice doblemente. Por un lado, en la transferencia instrumental, y por otro, en la categoría de concurrencia competitiva, no competitiva o directa.

Si este suceso se omite, la cuantía total obtenida de importes movilizados supera con creces el presupuesto de fondos de Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) no reembolsables asignado a España y se distorsiona el análisis. Por dicho motivo, y a pesar de que puedan existir ayudas a destinatario final dentro de la categoría “instrumental”, en el análisis se opta por excluirlas de los datos analizados, bajo la premisa de que en las dos categorías principales (concesión directa–canónica y concurrencia competitiva–canónica) se encontrará la gran mayoría de programas que realmente puedan considerarse como el último eslabón de la cadena de movilización que llevará los fondos a los destinatarios finales, resolviéndose así el problema de la doble contabilización.

Posteriormente, se clasifica la información para depurar los datos mal imputados por parte de la administración en la base. También se localiza manualmente la presencia de registros de datos duplicados y se procede a la supresión de su presupuesto.

Para aquellos programas de ayudas de gran tamaño en los que se detecte un duplicado o una incorrecta imputación del presupuesto, se procede a la revisión manual de los documentos de la convocatoria, a fin de asegurar que el nuevo presupuesto corregido es el correcto, habiéndose tenido en cuenta también la posibilidad de modificaciones publicadas posteriormente, correcciones o ampliaciones presupuestarias.

Hecho esto, se clasifican los convocantes de los programas de ayudas dentro de tres grupos: sector público estatal, sector público autonómico y sector público local. Adicionalmente, se separa el nombre de la entidad que haya convocado el programa de ayudas. De esta manera, se obtiene una clasificación relativa a la naturaleza del convocante que permite el seguimiento de cada uno de los tres sectores en la ejecución del plan, y se localizan geográficamente. Finalmente, se identifica la región en la cual se van a llevar a cabo las actuaciones de las ayudas, es decir, su región de impacto (que no es la misma que la localización geográfica del convocante), con lo cual se consigue conocer con precisión los territorios de ejecución de los fondos.

Para obtener un grado aún mayor de detalle sobre el recorrido territorial de los fondos, y haciendo uso del CIF asociado a las concesiones de los programas, se estima y se añade a la base de datos la localización de la sede de los beneficiarios en función de la ubicación del registro de constitución, en el caso de que estos no sean personas físicas o trabajadores autónomos. Por medio del mismo código CIF, se determina la naturaleza jurídica de los beneficiarios, pudiendo conocer si pertenecen a la categoría de empresa, ayuntamiento, asociación, etc. Con estos códigos CIF se realiza una consulta en la base de datos del Registro Mercantil para determinar dónde se encuentran las empresas beneficiarias dentro de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), así como otros datos que puedan resultar de utilidad para el estudio de los beneficiarios con actividad económica.

Finalmente, y dado que el registro de subvenciones de algunas comunidades autónomas puede contener denominaciones diferentes y clasificaciones que no coinciden exactamente con las del registro nacional, se lleva a cabo una armonización de la información para poder agregar los datos y trabajar con ellos adecuadamente.

Licitaciones

Para el análisis de las licitaciones financiadas con fondos MRR, se realizan descargas de ocho fuentes diferentes:

- Plataforma de Contratación del Sector Público:
<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>
- Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña:
<https://contractaciopublica.cat/es/inici>
- Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco:
<https://contratacion.euskadi.eus/inicio/>
- Plataforma de Contratación de La Rioja:
<https://www.larioja.org/contratacion-publica/es>

- Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid:
<https://contratos-publicos.comunidad.madrid/>
- Plataforma de Contratos Públicos de Galicia:
<https://www.contratosdegalicia.gal/portada.jsp?lang=es>
- Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía:
<https://www.juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica.html>
- Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra:
<https://portalcontratacion.navarra.es/es/>

Para la obtención de los datos almacenados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), se procede a la descarga de los archivos en formato JSON mediante la API (Interfaz de Programación de Aplicaciones) de PlacSP, la cual está disponible en el portal de datos abiertos.

Para la recopilación de los datos que se almacenan en las plataformas autonómicas, se realiza una descarga automatizada mediante *web scraping* en cada una de ellas. En el caso de Cataluña, se descarga directamente el archivo Excel puesto a disposición por la Generalitat en la Plataforma de Contratación.

A lo largo de todo el proceso de extracción se impone el requisito de que la entidad proveedora de los datos especifique explícitamente que la financiación proviene, total o parcialmente, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Si bien algunas licitaciones pueden haber sido guardadas omitiendo esto erróneamente en la fuente de información, dejando, por ejemplo, una pequeña mención al Plan de Recuperación en el título del contrato, se ha optado por excluir estos casos poco frecuentes, haciendo primar la confirmación explícita de la entidad que ha realizado el registro en la plataforma.

Con motivo de la alta diversidad en la disposición de los datos, es necesario llevar a cabo un proceso de armonización que permita trabajar con ellos, estudiando indicadores comunes y equiparables entre sí. Se crean códigos de identificación a medida que permiten conectar los datos de la publicación del contrato junto con los datos referentes a la adjudicación. Esto permite la agregación de importes concedidos por lotes a varios adjudicatarios y la identificación y correcta eliminación de contratos repetidos en la base generada.

Dado que los presupuestos de las licitaciones derivadas de acuerdos marco se encuentran repetidos en la mayoría de los casos, se agregan las adjudicaciones asociadas a ellos para obtener un análisis más fiel a la realidad de los fondos.

Más adelante, se localizan los registros de datos duplicados en licitaciones y se procede a la supresión de su presupuesto mediante automatización. De forma similar, se llevan a cabo diversos análisis para detectar aquellos casos en

los que los datos no parezcan fiables por cuestiones como disparidades entre el volumen de fondos licitado y el adjudicado, el tamaño total del presupuesto, la repetición del título del contrato y otras cuestiones similares.

Para aquellos contratos de gran tamaño en los cuales se detecta un duplicado o una incorrecta imputación del presupuesto, se procede a la revisión manual de los documentos del pliego y adjudicación de la licitación, a fin de asegurar que el nuevo presupuesto corregido es el correcto.

Otro aspecto fundamental de la metodología referente a las licitaciones, como sucede con las subvenciones, es el tratamiento de los datos para poder clasificar a los órganos contratantes que publican los contratos y licitaciones.

Para llevar a cabo esta tarea, se crean tres niveles de clasificación: uno que define su naturaleza (si pertenecen al sector público estatal, autonómico o local), otro que define su ubicación geográfica (solo cuando se trata de un órgano autonómico o local) y, finalmente, otro que detalla el nombre de la entidad local (en el caso de que el contratante lo sea). De esta forma se permite un análisis más avanzado de cuestiones como el sector de las administraciones públicas implicadas en la movilización, el destino geográfico de las inversiones y el seguimiento de los fondos asignados a una comunidad autónoma, entre otros.

Finalmente, se filtran los importes adjudicados para excluir los correspondientes a las licitaciones anuladas, evitando así que se imputen dichos valores en los totales obtenidos y se contabilicen erróneamente. Adicionalmente, se adopta la premisa de que los importes movilizados por las universidades provienen, mayormente, de las transferencias que realizan a su favor las administraciones autonómicas. Por lo tanto, las universidades quedan englobadas en la categoría de convocantes autonómicos, y la ejecución se imputa dentro de ese marco a la comunidad en la cual se encuentre la universidad convocante.

Los datos recopilados referentes a subvenciones, préstamos y concesiones instrumentales tienen como última fecha de extracción el día 13 de noviembre de 2025. En el caso de las licitaciones, la fecha de corte es el 25 de noviembre de 2025.

ANEXO II - DATOS DE EJECUCIÓN

CUADRO A1.
VOLÚMENES ASIGNADOS, MOVILIZADOS Y RESUELTOS POR CC. AA.

CC. AA.	Asignación	Total movilizado	% total movilizado	Total resuelto	% total resuelto
Andalucía	4.328,99	3.361,40	77,65	2.083,17	48,12
Aragón	1.012,25	723,91	71,51	533,94	52,75
Canarias	1.815,53	856,40	47,17	605,71	33,36
Cantabria	475,57	371,39	78,09	182,52	38,38
Castilla y León	1.797,11	1.381,23	76,86	903,96	50,30
Castilla-La Mancha	1.386,10	1.225,03	88,38	788,24	56,87
Cataluña	4.340,66	2.473,24	56,98	1.542,60	35,54
Ciudad de Ceuta	50,79	56,56	111,37	28,22	55,58
Ciudad de Melilla	47,86	32,46	67,81	21,05	43,99
Comunidad de Madrid	3.256,39	2.372,74	72,86	1.357,76	41,70
Comunidad Foral de Navarra	620,87	394,64	63,56	124,03	19,98
Comunitat Valenciana	2.821,10	3.098,90	109,85	1.391,85	49,34
Extremadura	887,03	659,73	74,38	421,82	47,55
Galicia	1.750,61	1.215,55	69,44	827,35	47,26
Illes Balears	1.092,35	1.035,42	94,79	599,82	54,91
La Rioja	352,45	257,40	73,03	192,23	54,54
País Vasco	1.402,05	1.756,20	125,26	1.311,23	93,52
Principado de Asturias	764,64	397,32	51,96	248,30	32,47
Región de Murcia	903,70	499,51	55,27	315,21	34,88
Total	29.106,03	22.169,03	76,17	13.479,00	46,31

Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

CUADRO A2.

IMPORTE ASIGNADO POR CC. AA. Y MOVILIZADO MEDIANTE AYUDAS PÚBLICAS Y LICITACIONES

CC. AA.	Asignación	Ayudas publicadas	% de movilización en ayudas	Licitaciones publicadas	% de movilización en licitaciones	Total movilizado	% de movilización total
Andalucía	4.328,99	1.778,06	41,07	1.583,34	36,58	3.361,40	77,65
Aragón	1.012,25	361,20	35,68	362,71	35,83	723,91	71,51
Canarias	1.815,53	297,83	16,40	558,56	30,77	856,40	47,17
Cantabria	475,57	144,52	30,39	226,87	47,70	371,39	78,09
Castilla y León	1.797,11	650,91	36,22	730,33	40,64	1.381,23	76,86
Castilla-La Mancha	1.386,10	625,50	45,13	599,53	43,25	1.225,03	88,38
Cataluña	4.340,66	1.219,14	28,09	1.254,10	28,89	2.473,24	56,98
Ciudad de Ceuta	50,79	1,12	2,20	55,44	109,17	56,56	111,37
Ciudad de Melilla	47,86	5,37	11,22	27,09	56,60	32,46	67,81
Comunidad de Madrid	3.256,39	712,73	21,89	1.660,01	50,98	2.372,74	72,86
Comunidad Foral de Navarra	620,87	173,15	27,89	221,49	35,67	394,64	63,56
Comunitat Valenciana	2.821,10	1.931,02	68,45	1.167,88	41,40	3.098,90	109,85
Extremadura	887,03	283,04	31,91	376,69	42,47	659,73	74,38
Galicia	1.750,61	604,34	34,52	611,21	34,91	1.215,55	69,44
Illes Balears	1.092,35	514,60	47,11	520,82	47,68	1.035,42	94,79
La Rioja	352,45	79,35	22,51	178,04	50,52	257,40	73,03
País Vasco	1.402,05	750,25	53,51	1.005,95	71,75	1.756,20	125,26
Principado de Asturias	764,64	186,18	24,35	211,14	27,61	397,32	51,96
Región de Murcia	903,70	289,01	31,98	210,50	23,29	499,51	55,27
Total	29.106,03	10.607,33	36,44	11.561,70	39,72	22.169,03	76,17

Nota: Se omiten las transferencias instrumentales realizadas por las comunidades autónomas a entidades locales. En el caso del País Vasco sí se incluyen las transferencias instrumentales dentro de las ayudas en concesión directa porque publican ambos datos bajo la misma categoría, imposibilitando un análisis independiente.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist.*

CUADRO A3.
IMPORTE ASIGNADO POR CC. AA. Y RESUELTO MEDIANTE AYUDAS PÚBLICAS Y LICITACIONES

CC. AA.	Asignación	Ayudas concedidas	% concedido	Licitaciones adjudicadas	% adjudicado	Total resuelto	% total
Andalucía	4.328,99	1.059,31	24,47	1.023,86	23,65	2.083,17	48,12
Aragón	1.012,25	316,37	31,25	217,56	21,49	533,94	52,75
Canarias	1.815,53	341,61	18,82	264,10	14,55	605,71	33,36
Cantabria	475,57	66,14	13,91	116,38	24,47	182,52	38,38
Castilla y León	1.797,11	436,55	24,29	467,41	26,01	903,96	50,30
Castilla-La Mancha	1.386,10	456,32	32,92	331,92	23,95	788,24	56,87
Cataluña	4.340,66	496,89	11,45	1.045,71	24,09	1.542,60	35,54
Ciudad de Ceuta	50,79	0,29	0,57	27,94	55,01	28,22	55,58
Ciudad de Melilla	47,86	3,17	6,63	17,88	37,36	21,05	43,99
Comunidad de Madrid	3.256,39	558,05	17,14	799,71	24,56	1.357,76	41,70
Comunidad Foral de Navarra	620,87	109,47	17,63	14,56	2,35	124,03	19,98
Comunitat Valenciana	2.821,10	890,51	31,57	501,34	17,77	1.391,85	49,34
Extremadura	887,03	181,21	20,43	240,62	27,13	421,82	47,55
Galicia	1.750,61	409,19	23,37	418,16	23,89	827,35	47,26
Illes Balears	1.092,35	341,07	31,22	258,76	23,69	599,82	54,91
La Rioja	352,45	77,39	21,96	114,83	32,58	192,23	54,54
País Vasco	1.402,05	633,40	45,18	677,82	48,35	1.311,23	93,52
Principado de Asturias	764,64	109,61	14,33	138,69	18,14	248,30	32,47
Región de Murcia	903,70	227,31	25,15	87,90	9,73	315,21	34,88
Total	29.106,03	6.713,85	23,07	6.765,15	23,24	13.479,00	46,31

Nota: No se incluyen las cuantías transferidas a entidades locales.

Fuente: Afi a partir de NGEU Assist.

CUADRO A4.

TASA DE RESOLUCIÓN DE LAS CC. AA. POR INSTRUMENTO DE MOVILIZACIÓN

CC. AA.	Ayudas publicadas	Ayudas concedidas	% resolución ayudas	Licitaciones publicadas	Licitaciones adjudicadas	% resolución licitaciones
Andalucía	1.778,06	1.059,31	59,58	1.583,34	1.023,86	64,66
Aragón	361,20	316,37	87,59	362,71	217,56	59,98
Canarias	297,83	341,61	114,70	558,56	264,10	47,28
Cantabria	144,52	66,14	45,76	226,87	116,38	51,30
Castilla y León	650,91	436,55	67,07	730,33	467,41	64,00
Castilla-La Mancha	625,50	456,32	72,95	599,53	331,92	55,36
Cataluña	1.219,14	496,89	40,76	1.254,10	1.045,71	83,38
Ciudad de Ceuta	1,12	0,29	25,74	55,44	27,94	50,39
Ciudad de Melilla	5,37	3,17	59,14	27,09	17,88	66,01
Comunidad de Madrid	712,73	558,05	78,30	1.660,01	799,71	48,18
Comunidad Foral de Navarra	173,15	109,47	63,22	221,49	14,56	6,57
Comunitat Valenciana	1.931,02	890,51	46,12	1.167,88	501,34	42,93
Extremadura	283,04	181,21	64,02	376,69	240,62	63,88
Galicia	604,34	409,19	67,71	611,21	418,16	68,42
Illes Balears	514,60	341,07	66,28	520,82	258,76	49,68
La Rioja	79,35	77,39	97,53	178,04	114,83	64,50
País Vasco	750,25	633,40	84,43	1.005,95	677,82	67,38
Principado de Asturias	186,18	109,61	58,87	211,14	138,69	65,69
Región de Murcia	289,01	227,31	78,65	210,50	87,90	41,76
Total	10.607,33	6.713,85	63,29	11.561,70	6.765,15	58,51

Nota: Se excluyen las transferencias instrumentales.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

CUADRO A5.
TRANSFERENCIAS INSTRUMENTALES REALIZADAS POR LAS CC. AA.

CC. AA.	Asignación	Convocatorias instrumentales	% de movilización en instrumentales	Concesiones instrumentales	% de concesión en instrumentales
Canarias	1.815,53	378,20	20,83	378,58	20,85
Aragón	1.012,25	183,45	18,12	183,93	18,17
Región de Murcia	903,70	147,73	16,35	146,25	16,18
Principado de Asturias	764,64	158,50	20,73	122,78	16,06
Castilla y León	1.797,11	255,66	14,23	252,72	14,06
Comunidad de Madrid	3.256,39	418,34	12,85	400,74	12,31
Illes Balears	1.092,35	112,77	10,32	123,80	11,33
La Rioja	352,45	49,90	14,16	38,42	10,90
Comunidad Foral de Navarra	620,87	65,49	10,55	65,45	10,54
Castilla-La Mancha	1.386,10	125,24	9,04	124,65	8,99
Cataluña	4.340,66	515,08	11,87	369,34	8,51
Galicia	1.750,61	139,55	7,97	136,56	7,80
Extremadura	887,03	65,78	7,42	65,78	7,42
Cantabria	475,57	31,49	6,62	25,77	5,42
Andalucía	4.328,99	185,27	4,28	182,61	4,22
Comunitat Valenciana	2.821,10	90,20	3,20	79,49	2,82
Ciudad de Ceuta	50,79	0,82	1,62	0,66	1,30
Ciudad de Melilla	47,86				
País Vasco	1.402,05				
Total	29.106,03	2.923,46	10,04	2.697,51	9,27

Nota: Teóricamente, la diferencia entre concesiones y resoluciones de las transferencias instrumentales debería ser cercano a cero. Sin embargo, puede haber errores de clasificación en la publicación de los datos o transferencias que no son ejecutadas de forma completa y la cuantía es modificada antes de su transferencia. Adicionalmente, el País Vasco no dispone de información asociada a transferencias instrumentales porque las publican clasificadas bajo el mismo concepto que las concesiones directas imposibilitando el análisis de sus datos.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

CUADRO A6.

LICITACIONES ADJUDICADAS SEGÚN TIPO DE CONVOCANTE Y DESTINO DE LA INVERSIÓN

Entidades licitantes	CC. AA.		EE. LL.		ESTADO		Total	
Andalucía	1.023,86	14,96%	631,92	10,32%	755,72	8,30%	2.411,51	10,93%
Aragón	217,56	3,18%	1.044,70	17,06%	465,48	5,12%	1.727,74	7,83%
Canarias	264,10	3,86%	376,75	6,15%	118,00	1,30%	758,84	3,44%
Cantabria	116,38	1,70%	60,03	0,98%	89,60	0,98%	266,00	1,21%
Castilla y León	467,41	6,83%	421,28	6,88%	572,15	6,29%	1.460,84	6,62%
Castilla-La Mancha	331,92	4,85%	117,98	1,93%	259,27	2,85%	709,17	3,21%
Cataluña	1.045,71	15,28%	1.329,39	21,71%	576,12	6,33%	2.951,22	13,37%
Ciudad de Ceuta	27,94	0,41%	0,00		11,17	0,12%	39,11	0,18%
Ciudad de Melilla	17,88	0,26%	0,06	0,00%	24,34	0,27%	42,27	0,19%
Comunidad de Madrid	799,71	11,68%	666,25	10,88%	2.306,98	25,35%	3.772,95	17,10%
Comunidad Foral de Navarra	14,56	0,21%	2,52	0,04%	29,17	0,32%	46,25	0,21%
Comunitat Valenciana	501,34	7,32%	585,12	9,55%	862,55	9,48%	1.949,01	8,83%
Extremadura	240,62	3,51%	68,82	1,12%	196,94	2,16%	506,37	2,29%
Galicia	418,16	6,11%	184,28	3,01%	348,29	3,83%	950,72	4,31%
Illes Balears	258,76	3,78%	223,76	3,65%	22,66	0,25%	505,18	2,29%
La Rioja	114,83	1,68%	54,63	0,89%	97,29	1,07%	266,74	1,21%
Nacional u otros	80,01	1,17%	35,72	0,58%	1.752,48	19,26%	1.868,21	8,46%
País Vasco	677,82	9,90%	17,51	0,29%	96,16	1,06%	791,49	3,59%
Principado de Asturias	138,69	2,03%	131,76	2,15%	213,21	2,34%	483,66	2,19%
Región de Murcia	87,90	1,28%	172,08	2,81%	288,82	3,17%	548,80	2,49%
Región del extranjero	0,35	0,01%	0,00		13,65	0,15%	14,00	0,06%
Total general	6.845,52	100,00%	6.124,53	100,00%	9.100,03	100,00%	22.070,08	100,00%

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist.*

CUADRO A7.
DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ENTIDAD BENEFICIARIA DE LOS FONDOS NGEU RESUELTOS

Tipo entidad	Adjudicaciones	Concesiones	Total
Sociedad anónima	8.123,99	6.438,29	14.562,28
Sociedad de responsabilidad limitada	5.864,75	8.196,52	14.061,27
Corporación local	5,98	5.427,32	5.433,30
Unión temporal de empresas	3.275,75	4,38	3.280,14
Asociación u otro tipo no definido	73,17	2.534,14	2.607,32
Organismo autónomo	29,87	1.946,33	1.976,20
Comunidad de propietarios	2,93	1.097,42	1.100,34
Particular	0,00	749,88	749,88
Sociedad cooperativa	137,33	332,00	469,34
Otros tipos	2,01	293,17	295,18
Órgano de la administración	32,55	236,03	268,58
Comunidad de bienes	3,42	83,25	86,67
Filiales y/o entidades no residentes en España	36,17	49,18	85,35
Congregación o institución de carácter religioso	2,85	56,08	58,93
Sociedad civil	3,13	44,36	47,49
Sociedad comanditaria	30,60	1,66	32,26
Entidad extranjera	15,81	4,69	20,50
Sociedad colectiva	2,70	0,07	2,77
Particular–Extranjero	0,29	0,00	0,29
Total	17.643,31	27.494,77	45.138,08

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

CUADRO A8.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS

CC. AA.	Ayudas concedidas (€)	Porcentaje
Comunidad de Madrid	6.705.491.418,83	25,08
Cataluña	4.051.095.830,92	15,15
Andalucía	2.665.372.543,23	9,97
Castilla y León	1.917.208.143,75	7,17
País Vasco	1.820.194.542,67	6,81
Comunitat Valenciana	1.767.012.949,66	6,61
Castilla-La Mancha	1.639.325.237,37	6,13
Aragón	1.207.932.440,02	4,52
Galicia	1.175.056.324,16	4,39
Extremadura	1.044.638.900,64	3,91
Canarias	773.878.398,80	2,89
Región de Murcia	537.363.879,19	2,01
Illes Balears	370.825.819,17	1,39
Comunidad Foral de Navarra	362.480.709,11	1,36
Principado de Asturias	352.687.846,47	1,32
Cantabria	180.505.618,09	0,68
La Rioja	148.429.069,66	0,56
Ciudad de Melilla	14.459.401,80	0,05
Ciudad de Ceuta	6.407.859,69	0,02
Total	26.740.366.933,23	100

Nota: Recoge las convocatorias de ayudas públicas que se hayan podido clasificar en una única CC. AA. a partir del código de región de impacto.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

CUADRO A9.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS LICITACIONES ADJUDICADAS

CC. AA.	Licitaciones adjudicadas	Porcentaje
Comunidad de Madrid	3.772,95	17,10
Cataluña	2.951,22	13,37
Andalucía	2.411,51	10,93
Comunitat Valenciana	1.949,01	8,83
Aragón	1.727,74	7,83
Castilla y León	1.460,84	6,62
Galicia	950,72	4,31
País Vasco	791,49	3,59
Canarias	758,84	3,44
Castilla-La Mancha	709,17	3,21
Región de Murcia	548,80	2,49
Extremadura	506,37	2,29
Illes Balears	505,18	2,29
Principado de Asturias	483,66	2,19
Cantabria	266,00	1,21
La Rioja	264,47	1,20
Comunidad Foral de Navarra	46,25	0,21
Ciudad de Melilla	42,27	0,19
Ciudad de Ceuta	39,11	0,18
Total	20.185,59	91,48

Nota: Se excluyen las licitaciones categorizadas como de impacto nacional y zonas geográficas no acotadas a una única comunidad autónoma.

Fuente: Afi a partir de *NGEU Assist*.

ISBN 979-13-87770-27-3

