esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Evolución de los Fondos NextGen EU en España

EsadeEcPol Brief #48 Abril 2025

AUTORES

Manuel Hidalgo,
Profesor, UPO - senior fellow, EsadeEcPol

Jorge Galindo,
EsadeEcPol

Javier Martínez,
EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

Desde el lanzamiento del Marco de Recuperación y Resiliencia europeo (MRR) el análisis y seguimiento de la ejecución de los fondos asignados a España ha sido fundamental para evaluar no sólo la absorción económica, sino también su capacidad para impulsar transformaciones significativas en la economía española tal y como busca el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Desde EsadeEcPol hemos estado al frente de este seguimiento gracias a nuestra base de datos que recoge mensualmente todas las licitaciones y subvenciones asociadas a estos fondos.

Ahora, los datos comprendidos en esta base de datos quedan recogidos en un panel de seguimiento en tiempo real: el NextGenEU Tracker. Esta herramienta ofrece datos segmentados de fondos asociados con licitaciones y subvenciones convocados y concedidos desde el inicio del programa. Lo hace por tipo de convocatoria y convocante, tipo de receptor, sector y comunidad autónoma. Con ello, ofrece un nivel de detalle sin precedentes (y complementario al de herramientas como el panel ELISA del Ministerio de Economía, que se enfoca en las palancas del PRTR), permitiendo identificar tendencias y patrones. Ofrecemos en este informe que acompaña al lanzamiento del panel algunos de ellos.

De los 80.000M€ comprometidos por la UE en la primera etapa de acuerdos europeos (excluyendo tramos más recientes que se centran esencialmente en préstamos reembolsables), hasta el 31 de enero de 2025 se habían convocado casi 75.000M€ y adjudicado algo más de 49.000M€. Es decir: se ha convocado un 94% de lo originalmente conseguido y se ha concedido alrededor de un 61%. Teniendo en cuenta que hasta esa fecha había trascurrido algo menos de tres cuartas partes del plazo iniciamente acordado de gasto (enero 2021 - agosto de 2026), el ritmo es ligeramente más lento del necesario.

La brecha puede atribuirse a diversos factores, entre los que destacan: (1) el retraso en la publicación de las convocatorias y la resolución de las mismas, (2) la complejidad de los procedimientos administrativos, y (3) la falta de capacidad de absorción de algunos beneficiarios potenciales.

Sin embargo, la moderación reciente en el ritmo de concesiones al sector privado podría indicar dificultades en su capacidad de absorción.

Cataluña lidera en términos absolutos, seguida de Andalucía y a mayor distancia País Vasco y la Comunidad de Madrid. Sin embargo, en términos per cápita, el País Vasco, Aragón y Castilla-La Mancha muestran una absorción más eficiente.

Línea de investigación:

Macro y Fiscal

Si lo miramos por sector de actividad, la construcción (que incluye cualquier tipo de desarrollo, incluido infraestructuras). lidera con más de 3.000M€ seguida del comercio a bastante distancia. En el cruce por comunidades autónomas y sector, el de la construcción muestra una notable intensidad en varias autonomías, destacando Cataluña, Andalucía y el País Vasco.

La radiografía sectorial y territorial plantea la posibilidad de que los fondos estén siguiendo caminos de menor resistencia, reforzando sectores ya existentes. Ahora bien, también existe la posibilidad de transformar en alguna medida estos sectores ya establecidos e importantes muchas veces. En cualquier caso, la distribución observada subraya la conveniencia de pasar en algún momento a evaluar impacto de manera concreta para entender si la inversión está contribuyendo efectivamente a los objetivos de transformación económica, o si por el contrario podría estar reforzando situaciones existentes.

A partir de esta evidencia, recomendamos:

Acelear procesos de concesión para reducir la brecha actual, simplificando procedimientos administrativos.

- → Prevenir que la falta de capacidad autonómica o local se convierta en cuello de botella, desarrollando mecanismos de apoyo específicos para zonas con menor capacidad, fortaliecendo equipos técnicos y estableciendo mecanismos más eficientes de coordinación multinivel.

- → Revisar la concentración en sectores y considerar recalibramiento de prioridades, sopesando en qué ámbitos sociales valdría la pena un esfuerzo mayor, especialmente en el desarrollo de capital humano o en acceso a la vivienda.

Introducción

Tras tres años desde la puesta en marcha del Marco de Recuperación y Resiliencia Europeo (MRR), EsadeEcPol continúa su labor de seguimiento y análisis de la ejecución de los fondos asignados a España y distribuidos a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Este seguimiento resulta crucial para evaluar no solo la capacidad de absorción de los fondos, sino también su potencial transformador sobre la economía española.

El PRTR se concibió como un instrumento de recuperación tras la pandemia, aprovechando la oportunidad para impulsar una transformación económica articulado en torno a tres transiciones fundamentales: la medioambiental, la energética y la digital. En la práctica, la materialización de estas transformaciones depende tanto del diseño de los programas de inversión como de la capacidad del sistema administrativo y productivo para ejecutarlos eficazmente. En este sentido, el análisis de la ejecución se convierte en un indicador clave no solo de la eficiencia administrativa, sino también del potencial transformador real del programa.

A inicios de 2025, los datos muestran un panorama mixto. Por un lado, se ha alcanzado un volumen significativo de movilización de recursos, con aproximadamente 75.000 millones de euros comprometidos (excluyendo préstamos), de los cuales 49.000 millones habrían sido ya adjudicados hacia el tejido productivo. Sin embargo, tras la aceleración observada durante 2023, el ritmo de ejecución muestra signos de ralentización en 2024. Esta desaceleración podría atribuirse tanto a factores coyunturales, como la incertidumbre política y administrativa, como a desafíos estructurales relacionados con la capacidad de absorción del tejido productivo, la complejidad inherente a la gestión de ayudas destinadas a beneficiarios privados, y el hecho de que los “caminos de menor resistencia” ya han sido recorridos por la primera oleada de fondos quedando sin copar los tránsitos más complejos de operar.

Para profundizar en estas dinámicas resulta especialmente relevante analizar no solo el ritmo de ejecución, sino también la distribución territorial y sectorial de los fondos, así como los mecanismos institucionales a través de los cuales se están canalizando. Este análisis nos permitirá evaluar hasta qué punto la implementación del programa está contribuyendo efectivamente a los objetivos transformadores inicialmente planteados, o si, por el contrario, existen aspectos que podrían estar limitando su potencial impacto. Lo facilitamos a través de una herramienta interactiva de seguimiento en tiempo real: el NextGenEU Tracker, que permite explorar a fondo el avance de los Fondos según nuestros datos únicos y segmentar este avance por todas las dimensiones relevantes.

La presente publicación acompaña a esta herramienta y recoge los resultados del seguimiento realizado por el equipo de datos de EsadeEcPol, ofreciendo una visión detallada de la evolución del programa y planteando reflexiones críticas sobre su capacidad para impulsar las transformaciones previstas en el horizonte temporal establecido hasta 2026.

Herramienta, datos y metodología

La herramienta

Tras haber acumulado suficientes datos (y en la segunda parte de esta sección explicamos cómo y por qué tienen una calidad diferencial) hemos puesto en marcha una herramienta de monitoreo y análisis interactivo que permite un seguimiento a profundidad de los Fondos NextGenEU. La herramienta permite observar la distribución, asignación y ejecución de estos fondos en diferentes sectores y regiones de España a través de los instrumentos de licitación y subvención. Las variables por las que permite segmentar y dividir son CCAA, sector, tipo de proyecto, cantidad asignada y porcentaje de ejecución, entre otras. Nuestro objetivo es actualizarla con una periodicidad semestral, lo que permite asegurar que la información esté actualizada y refleje el progreso real de los proyectos, facilitando el análisis comparativo y la identificación de tendencias en la implementación de los fondos.

Esta herramienta se complementa con otras como la desarrollada por el Ministerio de Economía, ELISA (Explorador de Licitaciones y Subvenciones de la Administración). ELISA proporciona información de seguimiento sobre la ejecución de las inversiones del PRTR a partir de datos de licitaciones y subvenciones a nivel nacional y autonómico, pero se diferencia de nuestra herramienta en que se enfoca en la segmentación por las propias "palancas" definidas en el PRTR (es decir, las líneas de acción vertebradoras). Incluye también segmentación por tipo de adjudicatario y ámbito de actuación (Estado, CCAA, local). Presenta por tanto una clasificación que sigue parámetros algo más administrativos, como le es natural a una herramienta de la Administración Pública. Nuestro NextGenEU Tracker, en contraste, ofrece un análisis más profundo y segmentado de los Fondos NextGenEU, permitiendo observar la distribución, asignación y ejecución de estos fondos en diferentes sectores y regiones de España. La complementariedad radica en que, mientras ELISA ofrece una visión general y actualizada de las inversiones, nuestra herramienta permite un seguimiento más detallado y segmentado, facilitando el análisis comparativo y la identificación de tendencias en la implementación de los fondos. El valor diferencial de nuestra herramienta reside en su capacidad para segmentar y dividir los datos por variables como región, sector, tipo de proyecto, cantidad asignada y porcentaje de ejecución, proporcionando una visión más granular y específica que complementa la información ofrecida por ELISA.

Los datos

Los datos que utilizamos para alimentar esta herramienta tienen dos orígenes claramente diferenciados. Por un lado, la información sobre subvenciones, tanto en convocatorias como en concesiones provienen de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y, para los datos correspondientes al País Vasco proceden de su propio portal.

La información sobre licitaciones procede de fuentes más diversas. Así, para aquellas administraciones que poseen perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público se extrae toda la información correspondiente tanto a la publicidad como a la adjudicación de licitaciones. Para el resto de las administraciones públicas se combina la información agregada que existe en dicha plataforma con la extraída de las plataformas propias de cada administración para dar publicidad a los contratos y adjudicaciones.

En cuanto a la información obtenida, toda ella se basa en la publicidad de convocatorias y licitaciones, así como en su concesión y adjudicación. Así pues, los datos aquí mostrados no implican necesariamente, una coherencia ni con las cantidades ni con los conceptos que se pueden derivar de la explotación de la información presupuestaria de cada administración. En otras palabras, tanto la concesión de subvenciones como la adjudicación de licitaciones es un paso previo a lo que consideraríamos ejecución presupuestaria, ya que solo publica el compromiso de pago frente a un tercero por parte de una administración, aunque no necesariamente su pago. Además, entre la concesión y la ejecución final puede haber ciertos procesos que impidan la ejecución de los fondos, como puede ser la renuncia o el desistimiento.

Para elaborar la información final, realizamos un proceso que comienza con la depuración de los datos brutos y su enriquecimiento con información de otras bases de datos. Como parte de este proceso, hemos analizado la existencia de duplicidades en las convocatorias de subvenciones, identificando específicamente aquellas que solo se utilizan para transferir recursos entre administraciones públicas y que no suponen un pago directo al tejido productivo. Para completar el análisis, hemos incorporado datos empresariales provenientes tanto de la base de datos SABI como del código INVENTE de las administraciones públicas, lo que nos permite presentar información más detallada sobre las entidades beneficiarias.

Finalmente, para algunas características existen registros, tanto en subvenciones como en licitaciones que quedan sin información o están incompletas, dependiendo del nivel de información que algunas administraciones suministran y que en muchos casos impide un tratamiento homogéneo de la información. En tales casos se ha procedido a imputar valores siguiendo supuestos válidos, como es el caso de la asignación de CNAE a empresas para las que no teníamos información en SABI o fechas de publicaciones de concesiones o adjudicaciones en base a criterios de publicidad de las convocatorias o licitaciones. Igualmente, para el caso de identificación de actividades para beneficiarios de subvenciones que se constituyen como autónomos o personas físicas y para los cuales no disponemos de información detallada de su actividad económica, la necesaria imputación procede de la identificación de la información indirecta como es la actividad de la administración concesionaria o el tipo de bien sujeto a la contratación.

Es necesario anotar además que nuestros datos de base empiezan ya a recoger convocatorias que no corresponden con el primer tramo de fondos NextGenEU, en el que nos centramos aquí, sino de aquellos correspondientes a siguientes tramos que se articulan a través de la conocida como adenda. La adenda es el documento que permitirá el despliegue de la segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que permitirá movilizar la totalidad de recursos asignados a España de los fondos Next Generation EU. La Comisión Europea aprobó la adenda española el 2 de octubre de 2023 y el 17 de octubre la decisión fue ratificada por el ECOFIN (Consejo de Ministros de Finanzas de la UE). La adenda al Plan de Recuperación permitirá consolidar la reindustrialización estratégica del país mediante la movilización de más de 10.000 millones de euros de transferencias adicionales (7.700 millones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y más de 2.600 millones de euros del programa REPowerEU) y hasta 84.000 millones de euros en préstamos. Con ello, el Plan de Recuperación podrá movilizar en torno a 160.000 millones de euros en transferencias y préstamos en el periodo 2021-2026.

En cuanto a los préstamos, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) será el principal gestor, por su experiencia en la canalización de recursos a las empresas a través del sistema financiero español. En concreto, administrará casi 40.000 millones de euros en condiciones favorables a través de 5 fondos, dirigidos principalmente a favorecer la doble transición verde y digital de las empresas y reforzar la competitividad empresarial y contribuir al acceso a nuevos mercados. Para la gestión de estos fondos será de gran importancia la colaboración con las entidades financieras, lo que permitirá acceder a los préstamos a empresas de todos los tamaños y sectores de actividad de cualquier lugar de España. En concreto, el ICO pondrá en marcha:

- La Línea ICO-Verde, dotada con 22.000 millones de euros para facilitar créditos a hogares y empresas privadas y públicas para la realización de inversiones que favorezcan la transición verde, como la generación de energía renovable, la eficiencia energética o la economía circular.

- La Línea ICO Empresas y Emprendedores que canalizará 8.000 millones de euros que se destinarán a financiar inversiones en el tejido empresarial en condiciones favorables. Dentro de esta línea el turismo contará un compartimento de 1.000 millones de euros.

- El Fondo 'Spain AVS Hub': dotado con 1.500 millones de euros orientado a aumentar en un 30% la producción del sector audiovisual y de videojuegos de España.

- El Fondo ICO Next-Tech' apoyará al tejido empresarial con una dotación de 4.000 millones de euros para seguir facilitando el crecimiento de las startups españolas en tecnologías disruptivas, promoviendo la innovación y la digitalización.

- Fondo para aumentar el parque de vivienda social y de alquiler asequible dotados con 4.000 millones de euros.

Ya se han convocado, con cifras que estarían pues en las cantidades totales de nuestros ficheros de subvenciones, 17.150 millones de euros (57% del total) a través de seis líneas diferenciadas según el régimen de ayudas de minimis: para la línea Verde se han convocado 12.000 millones (9.720 millones en el régimen general, 2.160 millones para el sector agrícola y 120 millones para pesca y acuicultura), mientras que para Empresas y Emprendedores se han convocado 5.150 millones (4.171,5 millones en el régimen general, 927 millones para el sector agrícola y 51,5 millones para pesca y acuicultura). Pero, en la medida en que la naturaleza de estas convocatorias es distinta y que no estaban en el seguimiento inicial, están excluidas del análisis aquí presentado.

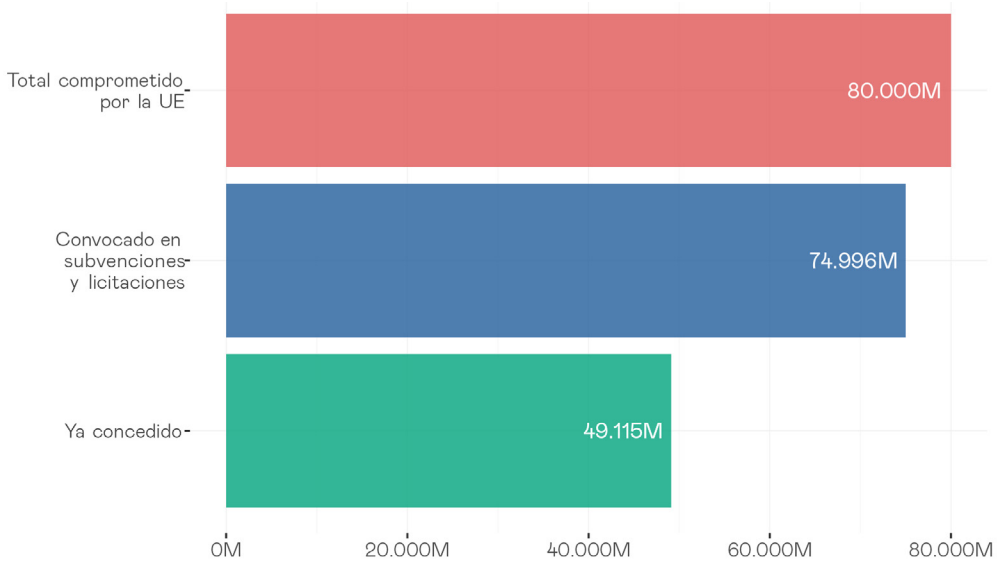
Una vez expuesta la naturaleza de la herramienta, los datos y la metodología seguida, pasamos a presentar los resultados clave, que se pueden consultar en la herramienta, pero aquí recogemos para el periodo hasta septiembre de 2024. Estos resultados reflejan el impacto de los Fondos NextGenEU en los sectores priorizados y el progreso de los proyectos, destacando la asignación efectiva, el grado de ejecución y la capacidad de los fondos para contribuir a los objetivos de recuperación económica y transformación digital y verde. Además, presentamos análisis comparativos por comunidad autónoma y sector para ilustrar las tendencias en la absorción de los fondos y sus variaciones regionales.

Resultados principales

La ejecución de los fondos NextGenEU hasta el 31 de enero de 2025 revela patrones significativos que merecen un análisis detallado, tanto por sus implicaciones inmediatas como por su potencial impacto en la transformación económica prevista.

La persistencia de una brecha entre fondos comprometidos y efectivamente concedidos, aunque se ha reducido respecto a análisis anteriores, sigue señalando desafíos importantes en la capacidad de absorción del sistema español. Esta diferencia, que actualmente se sitúa en torno a los 26.000 millones de euros entre lo convocado y lo concedido, refleja la complejidad de los procesos de evaluación y adjudicación. Sin embargo, es importante contextualizar esta brecha: el volumen actual de concesiones, aproximadamente 49.000 millones de euros, representa un avance significativo en la materialización del programa.

Gráfico 1. **Evolución de convocatoria y concesiones de fondos NextGenEU**
A 31 de enero de 2025



En la categoría de convocados hemos restado los 17.150 millones de euros correspondientes a préstamos para limitar el análisis a lo comprometido que no tiene naturaleza de préstamo.

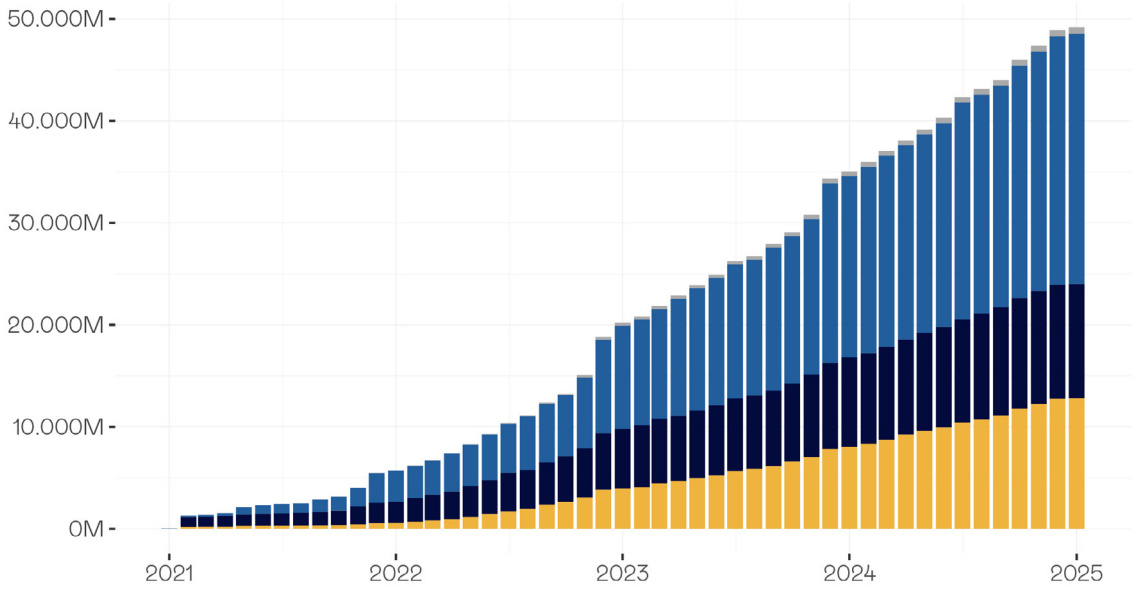
Aquí vale la pena mencionar brevemente que las ligeras diferencias entre estos resultados y los presentados en la herramienta ELISA se deben no solo a los distintos procedimientos de extracción de información, sino también a los diferentes criterios utilizados en la limpieza de las bases de datos. La existencia de duplicidades en las convocatorias, los ajustes derivados de revisiones en las mismas y las diferentes formas de clasificar las convocatorias o licitaciones en grupos pueden provocar diferencias tanto en los totales como en los resultados por características. Aunque estas variaciones no deberían ser excesivamente significativas, es razonable que las cifras no coincidan con exactitud por los motivos anteriormente mencionados.

La presión temporal emerge como un factor crítico que también ayuda a explicar la brecha entre convocado y concedido. Con un horizonte de ejecución que se extiende hasta 2026, el ritmo actual de concesiones plantea interrogantes sobre la capacidad del sistema para absorber la totalidad de los recursos disponibles en el plazo establecido. Esta preocupación se intensifica al observar la desaceleración en el ritmo de ejecución durante 2024, un fenómeno que podría atribuirse a múltiples factores. En primer lugar, la transición hacia una fase más compleja del programa, donde el peso de las ayudas se desplaza progresivamente hacia el tejido productivo. En segundo lugar, la mayor complejidad administrativa inherente a la gestión de ayudas destinadas a beneficiarios privados, en comparación con las transferencias entre administraciones. Finalmente, y en tercer lugar, a la necesidad de adaptar los mecanismos de gestión a medida que se diversifican los canales de distribución y los tipos de beneficiarios.

Resultados nacionales

El análisis de la canalización de los fondos revela una estructura institucional caracterizada por una compleja cadena de intermediación entre la administración central y los beneficiarios finales, donde destaca el papel predominante de las empresas públicas y organismos intermedios. Estos últimos han mostrado una capacidad de adaptación superior a la inicialmente prevista, explicada por su mayor flexibilidad operativa, su experiencia previa en la gestión de fondos europeos y su capacidad técnica especializada. Sin embargo, esta estructura multinivel, aunque imperativa dada la organización territorial del Estado, no solo plantea interrogantes sobre la capilaridad del programa y su capacidad para alcanzar al tejido productivo más atomizado, sino que también genera mayores tiempos de procesamiento en la ejecución y una multiplicación de procedimientos administrativos que pueden afectar a la eficiencia global del programa.

Gráfico 2.
Subvenciones y licitaciones asociadas a Fondos NextGenEU concedidas por tipo de convocante.
Universidades, estado, empresas públicas y otros organismos y autonomías y municipios



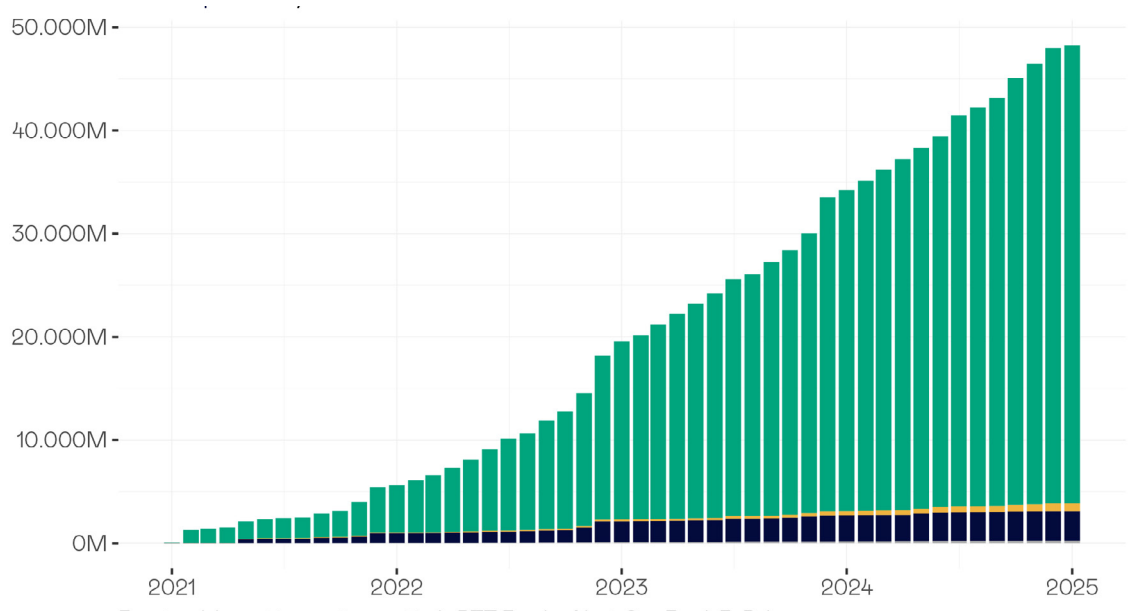
Fuente: Elaboración propia a partir de RTT Fondos NextGen EsadeEcPol

En cuanto a la administración territorial, y que como veremos muestra patrones diferenciados entre comunidades autónomas, podrían estar aplicando una mayor eficacia en la gestión por derivada de su experiencia previa en fondos europeos, lo que ha permitido sin duda mejorar sus niveles de ejecución en los dos últimos años. Sin embargo, persisten dificultades significativas en la ejecución a nivel local, especialmente en entidades de menor tamaño, lo que plantea retos específicos en la coordinación multinivel para proyectos de alcance supramunicipal.

Esta estructura institucional, aunque ha permitido avanzar en la ejecución del programa, plantea interrogantes sobre su idoneidad para alcanzar los objetivos transformadores previstos. La experiencia acumulada sugiere la necesidad de repensar los mecanismos de coordinación entre niveles administrativos y el desarrollo de capacidades técnicas específicas en los niveles más próximos al tejido productivo, sin perder de vista el equilibrio necesario entre la eficiencia en la gestión y la capilaridad territorial del programa.

El análisis de la distribución de fondos por tipo de beneficiario revela patrones significativos sobre la capacidad transformadora del programa NextGenEU. Los datos muestran un claro predominio de las entidades privadas como beneficiarias finales, lo que en principio sugiere un éxito en el objetivo de impactar directamente en el tejido productivo. Sin embargo, la evolución temporal muestra señales que merecen atención: si bien el crecimiento ha sido sostenido, la moderación en el ritmo de concesiones al sector privado en períodos recientes podría estar señalando dificultades estructurales en la capacidad de absorción, posiblemente relacionadas tanto con la complejidad de los procedimientos como con limitaciones en la capacidad de cofinanciación.

Gráfico 3.
Subvenciones y licitaciones asociadas a Fondos NextGenEU concedidas por tipo de beneficiario.
Entidades privadas, entidades locales,empresas públicas y otras entidades del sector público y otros



Fuente: Elaboración propia a partir de RTT Fondos NextGen EsadeEcPol

El papel relativamente modesto de las entidades locales y otros organismos públicos como beneficiarios directos presenta una lectura ambivalente. Por un lado, podría interpretarse positivamente como reflejo del éxito en la orientación de los fondos hacia el sector privado, evitando su captura en estructuras administrativas intermedias. Por otro, podría estar señalando una insuficiente atención al fortalecimiento de las capacidades públicas locales, aspecto que resulta crucial para el éxito a largo plazo del programa.

Esta distribución plantea interrogantes fundamentales sobre la sostenibilidad de las transformaciones pretendidas. Aunque el protagonismo del sector privado es coherente con los objetivos del programa, la limitada participación de entidades públicas locales podría comprometer el desarrollo de ecosistemas de innovación efectivos, que requieren necesariamente una base sólida de infraestructuras y servicios públicos modernizados. El éxito a largo plazo de la transformación económica dependerá, en gran medida, de encontrar un equilibrio adecuado entre la participación privada y el fortalecimiento de las capacidades públicas que deben sostenerla.

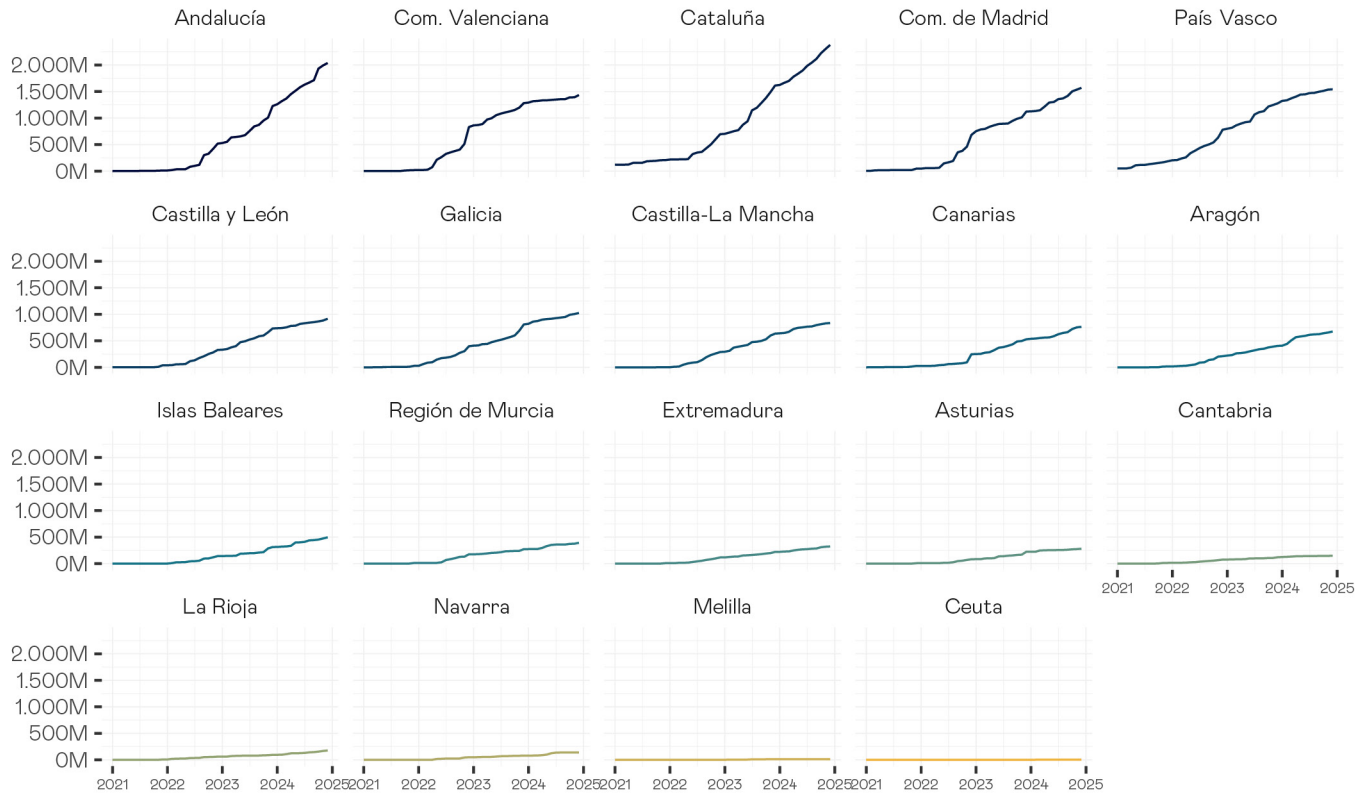
COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El ritmo por comunidades autónomas

El análisis de la evolución temporal de las concesiones por comunidad autónoma revela patrones que merecen especial atención en el contexto de los objetivos de cohesión territorial del programa. La distribución muestra divergencias significativas que podrían estar acentuando, en lugar de reduciendo, las brechas territoriales existentes. Destaca particularmente el liderazgo de Cataluña y la Comunidad de Madrid en términos absolutos, con una tendencia de crecimiento sostenido y significativamente superior al resto de regiones, reflejando no solo su mayor peso económico, sino también una superior capacidad institucional y empresarial para la gestión y absorción de los fondos europeos.

En un segundo nivel, regiones como Castilla-La Mancha muestran una trayectoria ascendente, aunque más moderada, sugiriendo un proceso de convergencia que, sin embargo, encuentra dificultades para cerrar la brecha con las regiones líderes. Esta dinámica plantea cuestiones fundamentales sobre la equidad y eficiencia del programa: si bien es comprensible que las regiones con mayor músculo económico y capacidad de gestión lideren la captación de fondos, existe el riesgo de que el programa NextGenEU, concebido en parte para promover la cohesión territorial, pueda estar inadvertidamente reforzando las disparidades económicas regionales existentes.

Gráfico 4.
Evolución de la concesión de subvenciones y licitaciones por Autonomías.



Fuente: Elaboración propia a partir de RTT Fondos NextGen EsadeEcPol

Comparativa entre comunidades autónomas

Sin embargo, el panorama se matiza significativamente cuando se analiza la distribución en términos per cápita. En esta perspectiva, destaca el liderazgo del País Vasco, seguido por Aragón y Castilla-La Mancha, ofreciendo una visión sustancialmente diferente de la capacidad de absorción regional. La posición relativamente retrasada de Cataluña y la Comunidad de Madrid en términos per cápita, contrastando con su liderazgo en valores absolutos, sugiere que el efecto masa de las grandes regiones económicas podría estar enmascarando una distribución más equilibrada de lo que inicialmente podría parecer.

Resulta especialmente significativo observar cómo algunas comunidades tradicionalmente consideradas menos desarrolladas económicamente muestran una captación per cápita relativamente favorable. Este patrón, junto con la presencia de regiones como La Rioja o Baleares en posiciones intermedias-altas del ranking, sugiere que el tamaño regional no es necesariamente un factor limitante cuando se ajusta por población, apuntando a la importancia de la eficiencia administrativa y la capacidad de gestión como factores determinantes en la captación de recursos.

Ranking de CCAA según licitaciones y subvenciones asociadas con fondos NextGenEU: total y per capita · A 31 de enero de 2025

Suma del dinero licitado y abierto a subvención por las entidades autonómicas, y aquello que éstas, además de otras entidades públicas de nivel autonómico (como universidades) han obtenido en subvenciones y licitaciones

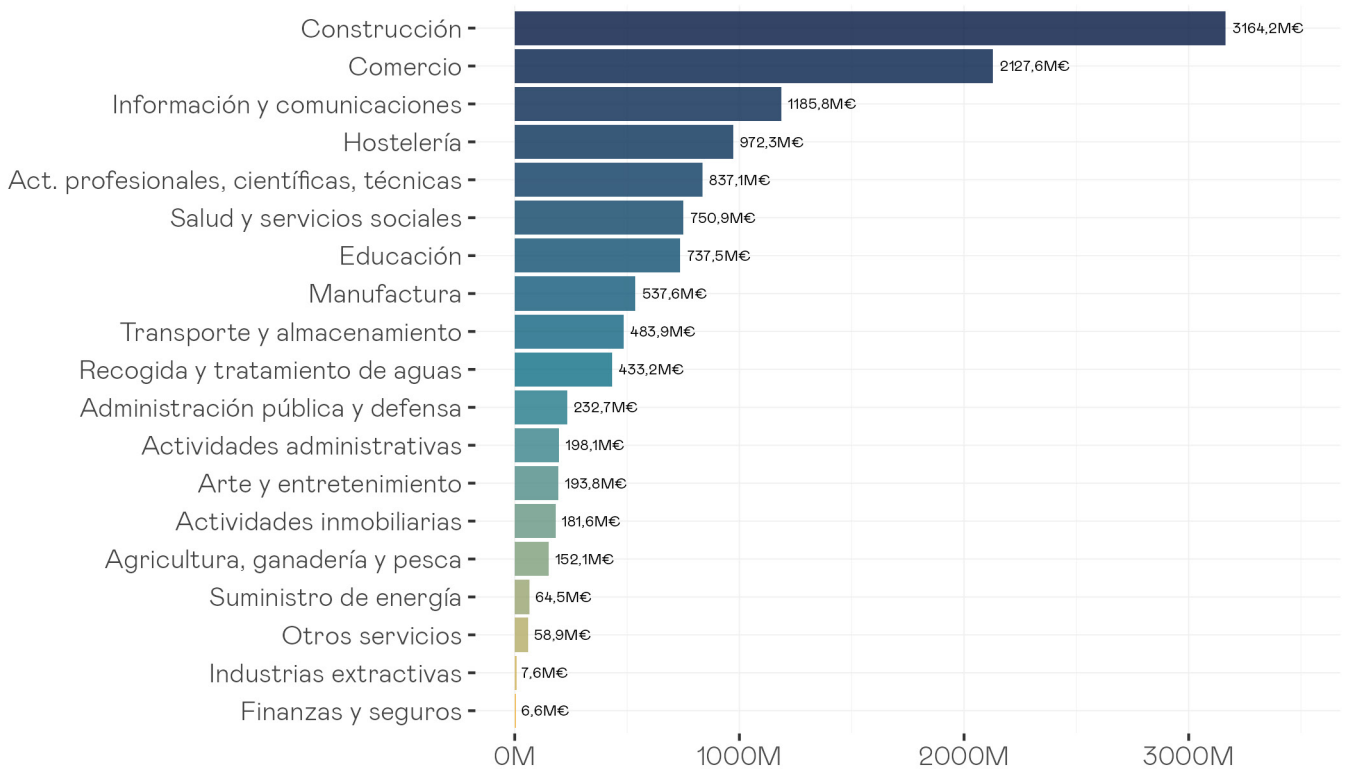
	€ per capita	Total recibido en M€
Andalucía	240,5	2037,7
Aragón	509,3	675,4
Asturias	276,9	280,1
Canarias	351,5	763,6
Cantabria	253	147,8
Castilla y León	384,3	915,9
Castilla-La Mancha	407,8	835,8
Cataluña	306,3	2378,2
Ceuta	28,7	2,3
Com, de Madrid	232,4	1569,1
Com, Valenciana	283,5	1433,9
Extremadura	305,2	323,3
Galicia	380,2	1024,7
Islas Baleares	422,5	495,5
La Rioja	552	176,5
Melilla	142,8	12,3
Navarra	212,8	140,7
País Vasco	696,7	1542,4
Región de Murcia	258,3	392,2

Fuente: EsadeEcPol a partir de fuentes oficiales. Las subvenciones y licitaciones sumadas en una comunidad autónoma determinada equivalen al total asociado con una convocatoria hecha por un ente autonómico o dentro de la misma. No incluye por tanto otros órganos, como los estatales (ministerios, etcétera) y locales. Tampoco representa lo capturado por beneficiarios dentro de esa comunidad autónoma.

Análisis por sectores

Cuando lo miramos por sectores clasificados según el código CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas), la construcción (que incluye también infraestructuras) lidera, seguido a cierta distnacia del comercio, así como la información y las comunicaciones (donde hay un componente importante de los conocidos como 'Kit Digitales'). Las actividades profesional-científico-técnicas y la educación son las siguientes, pero de nuevo a otra distancia considerable, reforzando la impresión de que hasta cierto punto los fondos tienden a seguir "caminos de menor resistencia" en la estructura administrativa y productiva españolas.

Gráfico 5.
Concesión de licitaciones y subvenciones asociadas a Fondos NextGenEU por sector de actividad
Solo empresas con CNAE, sin incluir autónomos ni personas físicas en general



Si lo miramos de manera más granular, bajando de un dígito CNAE (grandes sectores de la economía) a dos dígitos (sectores más concretos dentro de cada uno), vemos cómo destaca el comercio al por mayor pero también la construcción especializada, de edificios y la ingeniería civil, reforzando la impresión.

Licitaciones y subvenciones asociadas con fondos NextGenEU por sector concreto de actividad · A 31 de enero de 2025.

	Sector de actividad	Total recibido en M€
Construcción	Act. de construcción especializada	1352,5
Comercio	Comercio al por mayor, excepto de vehículos de motor	1227,0
Construcción	Construcción de edificios	1064,3
Hostelería	Serv. de alojamiento	951,9
Construcción	Ingeniería civil	747,3
Educación	Educación	737,4
Comercio	Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor	654,2
Información y comunicaciones	Programación, consultoría y otras Act. de informática	563,2
Salud y servicios sociales	Asistencia en establecimientos residenciales	506,0
Act. profesionales, científicas, técnicas	Serv. técnicos de arquitectura e ingeniería	473,9
Transporte y almacenamiento	Transporte terrestre y por tubería	438,9
Información y comunicaciones	Telecomunicaciones	430,9
Recogida y tratamiento de aguas	Recogida, tratamiento y eliminación de residuos	286,3
Comercio	Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	246,3
Salud y servicios sociales	Act. de Serv. sociales sin alojamiento	233,8
Administración pública y defensa	Adm.Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria	232,6
Actividades inmobiliarias	Act. inmobiliarias	181,5
Arte y entretenimiento	Act. deportivas y recreativas	160,0
Manufactura	Fab. de otro material de transporte	158,3
Recogida y tratamiento de aguas	Captación, depuración y distribución de agua	142,8

Licitaciones y subvenciones asociadas con fondos NextGenEU localizadas en cada comunidad autónoma por sector de actividad· A 31 de enero de 2025

Suma de millones de € licitado o abierto a subvención por entidades autonómicas, y aquello que éstas, además de otras entidades públicas de nivel autonómico (como universidades) han obtenido en subvenciones y licitaciones.

	Andalucía	Aragón	Asturias	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Ceuta	Com. Valenciana	Com. de Madrid	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	La Rioja	Melilla	Navarra	País Vasco	Región de Murcia
Act. profesionales, científicas, técnicas	96.1	11.4	44.9	80.3	3.4	23	16.3	228.4	0	62.4	90.9	10.9	83.9	5.1	4.3	0.2	0.9	63.7	11.1
Actividades administrativas	32.6	11.7	2.6	3.1	7.6	9.9	1.9	32.3	0	16	18.4	9.6	27.1	1.8	0.1	0	0.1	20.5	3
Actividades inmobiliarias	12	43.9	0.7	2	0.3	1.7	2.4	8.7	0	3	90.6	0.5	3.5	5.9	0	0	0.6	3.8	1.8
Administración pública y defensa	0.2	1.7	0	0.1	0.1	0	0	194.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1	35.8	0
Agricultura, ganadería y pesca	12.6	18.4	0.6	0.3	0	24.6	22.8	6.8	0	4.1	1.5	7.5	33	0.9	1.3	0	7.4	2.1	8.1
Arte y entretenimiento	150.6	3.2	0.3	1.9	0.8	1.3	0.7	14.4	0	3.4	4.5	0.7	5	1.8	0.3	0	0.3	3	1.8
Comercio	341.6	98.4	32.5	99.1	35.3	85.1	147.4	400.2	0.2	137.4	208	69.9	127	33.3	7.2	1.1	5.9	248.1	49.9
Construcción	470.5	86.9	34.9	59.1	33.9	164.2	174.2	554.6	1	329.1	397.4	67.6	195.8	51.6	45.1	9.8	1.7	434.1	52.9
Educación	22.6	27.9	30.3	13.9	11.7	73.2	27.1	137.1	0.2	172.3	50.1	4.2	32.6	0.5	0.5	0	0	114.3	18.8
Finanzas y seguros	1.9	0.3	0	0.1	0.1	0.2	0	1.5	0	0.9	0.3	0.1	0.4	0	0	0	0.2	0.6	0.1
Hostelería	6.9	100.6	0.8	178.1	2.7	131.6	1.6	5.1	0	139.4	108.8	0.9	63.7	224.7	0.2	0	1.6	3.8	1.9
Industrias extractivas	0.6	0.5	0.6	0	0	0.5	1.4	0.3	0	0.1	0	0.2	2.2	0	0.4	0	0	0.2	0.4
Información y comunicaciones	152.1	29.5	29	24.9	10.6	48.4	40.1	289.6	0.5	63.7	149.4	17	166.2	20.9	20.3	0.9	53.8	61.6	7.4
Manufactura	55.1	25.2	2.7	6.5	3.3	35.1	33.5	154.6	0	21.1	30.8	9.9	30.2	10.7	9.7	0.4	5.5	81.1	22.3
Otros servicios	1.7	1	8.4	1	0.1	0.6	1.3	1.1	0	1.4	0.2	0.2	9.6	0.3	0	0	0	31	1
Recogida y tratamiento de aguas	63.8	28.5	0.6	2.1	0.1	9.6	54.7	115.1	0	8.4	56.9	0.7	3.3	23.2	0.5	0	2.6	62.4	0.8
Salud y servicios sociales	218	14.6	5.3	0.2	11.5	53.8	91.4	116.3	0	20.3	107.9	4.4	49.8	0.5	0.3	0	7.4	21.6	27.4
Suministro de energía	6.5	12	1.7	0.6	0	9.5	1.9	2.3	0	1.2	0.5	14.1	4.2	3.4	1	0	0.2	4.8	0.5
Transporte y almacenamiento	43.7	32.8	2.8	44.7	15.4	23.1	30.3	59.9	0.2	32	31.8	19.3	44.9	11.4	1.7	0	3.8	30.8	55.2

Fuente: EsadeEcPol con datos recogidos de fuentes oficiales. La clasificación de actividades corresponde con la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades), primer dígito. Se excluyen las concesiones a autónomos y personas físicas en general.

La distribución de los fondos NextGenEU en España hasta el 31 de enero de 2025 muestra una clara concentración en sectores económicos tradicionales. Como se observa en la tabla (que se restringe a las empresas y otras sociedades puesto que para autónomos/personas físicas no contamos con el detalle del sector de actividad), el comercio al por mayor y las actividades de construcción especializada encabezan la lista de receptores, seguidos por construcción de edificios e ingeniería civil.

Sin embargo, esta distribución también plantea interrogantes sobre la capacidad transformadora real del programa. La relativa concentración en sectores tradicionales podría indicar que los fondos están reforzando estructuras económicas existentes más que catalizando una verdadera transformación del modelo productivo.

Además, se están destinando fondos importantes a la mejora y expansión de la infraestructura ferroviaria, de ahí que buena parte de las actividades asociadas a la construcción aparezcan como una de las principales receptoras de fondos, con proyectos de alta velocidad y la modernización de servicios de transporte público. Asimismo, en esa partida hay sustanciales proyectos de restauración de áreas afectadas por la minería y la gestión eficiente de residuos urbanos.

Por ejemplo, el análisis de la extensa base de datos de subvenciones otorgadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia nos revela una clara priorización en la asignación de fondos hacia el sector comercial y hostelero. Sin embargo, es importante destacar que la clasificación de estas ayudas por sectores responde a la actividad principal declarada por las sociedades beneficiarias, lo que significa que una empresa de hostelería puede recibir financiación para impulsar su transformación digital, dirigiendo así la inversión hacia el desarrollo de nuevas tecnologías en este ámbito. Por ejemplo, el "Programa de modernización del comercio: Fondo Tecnológico" constituye el instrumento más recurrente y dotado económicamente, canalizando recursos a PYMEs, micropymes y asociaciones comerciales para implementar soluciones digitales, modernizar sistemas de comunicación y desarrollar servicios telemáticos que mejoren su competitividad. Paralelamente, las numerosas líneas de ayuda destinadas a proyectos de eficiencia energética y economía circular responden a esta misma lógica, apuntando a sectores donde tanto la digitalización como la transición energética pueden aumentar significativamente la eficiencia operativa. Esta configuración de la política de subvenciones refleja un enfoque integrado que busca transformar fundamentalmente estos sectores económicos tradicionales hacia modelos más innovadores, conectados y sostenibles, potenciando tanto su resiliencia frente a futuras crisis como su capacidad para generar valor añadido en la economía española.

En el ámbito más social, la educación recibe principalmente subvenciones destinadas a centros educativos, con una clara priorización en la asignación de fondos NextGenerationEU hacia dos áreas estratégicas: la digitalización y la expansión de plazas para educación infantil. La clasificación de estas ayudas responde a la actividad principal declarada por las entidades beneficiarias, pudiendo una institución educativa recibir financiación para diversos fines según sus necesidades. El "Programa para la Recualificación del Sistema Universitario Español" y los fondos para la creación de plazas de primer ciclo de educación infantil (0-3 años) constituyen los instrumentos más recurrentes, canalizando recursos a universidades, ayuntamientos y centros educativos. Paralelamente, destacan las líneas de ayuda destinadas a formación en competencias digitales, aulas de emprendimiento en

Formación Profesional, programas PROA+, y auxiliares de conversación para impulsar el bilingüismo. Sin embargo, es importante señalar que educación y salud juntas reciben menos de 1.800 millones de euros, frente a los 4.200 millones destinados a construcción y los 3.300 millones a hostelería y comercio. Esta desproporción en la asignación de recursos resulta significativa, considerando la relevancia estratégica de la inversión educativa para la transformación del sistema hacia modelos más modernos e inclusivos.

Los datos también señalan la importancia de la movilidad sostenible y las energías renovables.

Analizando proyectos específicos, destacan entre las mayores licitaciones el fomento de la cadena de valor del vehículo eléctrico mediante el PERTE VEC, con énfasis en la producción de baterías, y los numerosos incentivos del "Programa MOVES" en sus distintas ediciones (MOVES II, MOVES III, MOVES Flotas, MOVES Proyectos Singulares), que aparecen repetidamente para impulsar la electrificación del transporte mediante ayudas para la adquisición de vehículos eléctricos e infraestructuras de recarga. Paralelamente, son numerosas las líneas de subvención destinadas al autoconsumo con fuentes renovables, el almacenamiento energético y la implantación de sistemas térmicos renovables, tanto para particulares como para empresas e instituciones públicas. También sobresalen las ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías, la rehabilitación energética de edificios (Programas PREE y PREE 5000), y el desarrollo de proyectos relacionados con el hidrógeno renovable. Esta configuración de la política de subvenciones refleja el compromiso con la descarbonización del transporte y del sistema energético, impulsando la electrificación, las comunidades energéticas y la eficiencia energética como ejes fundamentales de la transición ecológica, y movilizando una significativa cantidad de recursos hacia estos sectores considerados estratégicos para la economía sostenible.

El análisis de los datos de licitaciones muestra una clara concentración del gasto público en grandes proyectos de infraestructuras ferroviarias y equipamiento sanitario avanzado. Las mayores adjudicaciones se concentran en ADIF, con contratos que superan los 400 millones de euros para la construcción de líneas de alta velocidad. También sobresalen proyectos estratégicos como la construcción del nuevo canal de acceso para integrar la Alta Velocidad en Valencia, la ampliación de la Estación Valencia-Joaquín Sorolla, el Corredor Cantábrico Mediterráneo, y el suministro de 42 trenes para Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya. En el sector sanitario destaca la inversión en tecnología de radioterapia avanzada a través de las Consejerías de Sanidad autonómicas e INGESA, con contratos adjudicados mediante acuerdos marco o procedimientos negociados.

Paralelamente, se observan importantes inversiones en modernización digital y transporte público sostenible, con significativos contratos para digitalización, consultoría TI y renovación de flotas de transporte. Proyectos como la formación en capacidades digitales de RTVE, iniciativas europeas de microelectrónica, restauración ambiental de zonas mineras y gestión integral de residuos complementan el panorama inversor. Mientras estas grandes licitaciones se tramitan mediante procedimientos abiertos, los fondos destinados a pequeñas empresas de comercio y hostelería, así como a salud y educación, son más difíciles de rastrear y parecen tener una distribución más capilar, reflejando distintas prioridades en la asignación de recursos públicos entre los grandes proyectos estratégicos

y las inversiones de alcance más local o sectorial.

Esta radiografía sectorial-territorial plantea la cuestión de la endogeneidad: parece, a primera vista, que los fondos estarían siguiendo caminos de menor resistencia, reforzando sectores ya existentes. Esto, a su vez, está estrechamente vinculado al PRTR, en la medida en que marcaba desde el principio la orientación de las inversiones.

Ahora bien, también podríamos estar en el escenario de transformación sectorial: existe la posibilidad de transformar en alguna medida estos sectores ya establecidos e importantes muchas veces. Esto hace necesario distinguir entre el sector económico y el enfoque específico del gasto dentro de ese sector. Y, en cualquier caso, la distribución observada subraya la conveniencia de pasar en algún momento a evaluar si está contribuyendo efectivamente a los objetivos de transformación económica y cohesión territorial del PRTR, o si por el contrario podría estar reforzando especializaciones que no favorecen necesariamente la convergencia hacia un modelo económico más innovador y sostenible, alineado con las tres transiciones fundamentales marcadas por el propio PRTR: medioambiental, energética y digital.

Conclusión

La ejecución parece, por lo tanto, ralentizarse según los datos de los últimos meses. Es por ello por lo que es necesario activar mecanismos que mejoren el ritmo dado que se acerca la fecha límite establecida por los reglamentos europeos para la ejecución de los fondos asignados a España. Para ello, entendemos que sería conveniente realizar las siguientes acciones, algunas de ellas ya explicitadas en anteriores informes de ESADE EcPol.

En primer lugar, es fundamental fortalecer las capacidades administrativas locales, especialmente en los municipios y entidades de menor tamaño. La experiencia hasta ahora demuestra que existe una brecha significativa en la capacidad de gestión que debe abordarse mediante programas de formación específicos y el refuerzo de equipos técnicos. No es deseable que la falta de capacidad administrativa local se convierta en un cuello de botella para la ejecución de los fondos.

La coordinación entre diferentes niveles administrativos emerge como otro aspecto crítico. Sería recomendable aprovechar la experiencia de las comunidades autónomas en la gestión de fondos europeos para establecer mecanismos más eficientes de coordinación, simplificando los procesos sin perder el necesario control sobre los fondos.

Un tercer aspecto crucial es la necesidad de acelerar los procesos de concesión. La significativa brecha entre fondos comprometidos y efectivamente concedidos (aproximadamente 25.000 millones de euros) sugiere la urgencia de agilizar los procesos de evaluación y adjudicación. Esto es particularmente relevante considerando el horizonte temporal de 2026 para la ejecución de los fondos.

En cuanto a la distribución territorial, los datos muestran disparidades significativas que deben abordarse. Si bien es comprensible que regiones con mayor músculo económico muestren mayor capacidad de absorción, es necesario desarrollar mecanismos de apoyo específico para las regiones con menor capacidad, evitando que los fondos NextGenEU acaben ampliando las brechas territoriales existentes en lugar de reducirlas.

El apoyo al sector privado también requiere atención especial. La desaceleración en el ritmo de concesiones al sector privado sugiere la necesidad de simplificar procedimientos y facilitar mecanismos de cofinanciación más accesibles, especialmente para pequeñas y medianas empresas. La transformación económica pretendida solo será posible con una participación y eficaz del tejido productivo.

Por último, es fundamental asegurar que los fondos contribuyan efectivamente a las transformaciones previstas. La actual distribución sectorial sugiere cierta tendencia a reforzar estructuras económicas existentes más que a catalizar una verdadera transformación del modelo productivo. Es necesario priorizar proyectos que contribuyan realmente a las transiciones verde y digital, evitando la concentración excesiva en sectores tradicionales. El éxito en la implementación de estas recomendaciones requerirá un compromiso sostenido de todos los actores involucrados y una visión clara de los objetivos transformadores del programa. Solo así podremos asegurar que los fondos NextGenEU cumplan su propósito de impulsar una recuperación económica sostenible y transformadora.