

Nuevo pensamiento

La gobernanza de los fondos Next Generation en el año 2026. Argumentos técnicos vinculados al interés nacional en relación con la continuidad de la legislatura

Juan Antonio Garde Roca

(4-11-2025)

**Juan Antonio Garde Roca**

*Economista e Inspector de Hacienda del Estado.*

*Ex director de la Escuela de la Hacienda Pública y del Instituto de Estudios  
Fiscales.*

*Ex presidente de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas.*

## **LA GOBERNANZA DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EN EL AÑO 2026. ARGUMENTOS TÉCNICOS VINCULADOS AL INTERÉS NACIONAL ,EN RELACIÓN CON LA CONTINUIDAD DE LA LEGISLATURA.**

### **RESUMEN**

El adelanto del final de la legislatura a 2026 y la convocatoria de elecciones generales ese año, trasladaría un escenario de inestabilidad muy pernicioso a la gobernanza del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”(PRTR). Arrastrando consecuencias muy desfavorables para nuestra economía, que hoy pivota y sirve de lanzadera, a la difícil economía de la Eurozona. Afectando al crecimiento y también a la transformación técnica y social de nuestro país, que se promueve en el Plan.

De no completarse hitos o certificaciones, interrumpirse algunos de los procesos ya iniciados, o incumplirse resultados ya comprometidos, se perderían una importante fuente de recursos hoy existentes para el país . Incluso habiéndose ya recibidos, si no se gastan los fondos eficazmente, se perdería la oportunidad de su pleno efecto transformador o incluso se precisaría su devolución.

En ese sentido, 2026 es el año más crítico para el Plan y el gobierno, debe ejecutar con urgencia los proyectos en marcha, reformular los que puedan haber encallado y abordar sin demora el uso adecuado de los proyectos con recursos aún pendientes de asignar.

De no abordarse de manera consistente, repercutiría negativamente en sectores claves como el de las energías renovables, la movilidad sostenible, la electrificación de vehículos, la sostenibilidad del transporte, la rehabilitación energética de viviendas y edificios y en los propios sectores de construcción e ingeniería. También en el proceso de descarbonización e independencia energética, de carácter tan estratégico.

El despliegue de los fondos, ofrece al día de hoy un balance positivo, cuenta con el 68,9% de fondos convocados y resueltos, a adjudicatarios finales de las subvenciones. No obstante, queda menos de un año, hasta agosto de 2026, para culminar la ejecución de una parte importante de la gran bolsa financiera del plan, en torno a los 25.500 ME, el 31,1%, de los 82.343 ME asignados por Europa a España, en subvenciones de proyectos. También buena parte de los 84.000 millones disponibles en préstamos. Representa en consecuencia un desafío extraordinario para tan corto periodo de tiempo.

La Comisión Europea ha advertido que el tiempo apremia y que cualquier tramo que no se solicite antes de las fechas límites se perderá. También que España “tiene mucho camino por recorrer tanto respecto a los fondos como a los préstamos”, según señalaba el Tribunal de Cuentas europeo en 2025.

Un gobierno operativo, que conoce ya el plan desde su diseño, tiene numerosas ventajas para la interlocución con Bruselas y puede asegurar que se cumplan plazos, requisitos técnicos y legales para poder seguir recibiendo los fondos pendientes.

La inestabilidad de un proceso electoral en 2026, supondría un malísimo mensaje en el momento más inadecuado, trasladando dudas de la capacidad de España para culminar el cumplimiento de los compromisos e incorporaría riesgos adicionales para los actores públicos y privados intervinientes.

## **I. UN ESCENARIO ECONÓMICO ACTÚAL FAVORABLE**

Finalizado el tercer trimestre de 2025, el despliegue de los fondos *Next Generation UE* en España, ofrece un balance ciertamente positivo. Es innegable y hay un reconocimiento por parte de prácticamente todos los analistas, así como del FMI y de la OCDE, que el PRTR está impulsando de forma notable la recuperación económica post-COVID en España.

El PIB ha alcanzado en estos años, un incremento según el INE del 2,5% en 2023 y de un 3,5% en 2024. Para 2025 se han actualizado los datos y existe prácticamente un consenso entre los analistas públicos y privados, que el PIB alcanzará entre el 2,9 y el 3% de incremento.

Caixa Research y BBVA Research, consideran por otra parte, que el PRTR podría aportar hasta un 0,5% del incremento del PIB en cada uno de los ejercicios 2025 y 2026.

En 2026 los principales analistas apuestan por un incremento del PIB en un entorno del 2,5 % siendo los estudios de la CEOE los que consideran el umbral más bajo, de referencia en torno al 2,3.

Respecto a su potencial impacto general, a su inicio, el gobierno lo estimaba en un 2,6 % superior de lo que habría sido sin la existencia del Plan, e incluso preveía que en 2031 el impacto acumulado alcanzara hasta el 3,4 % del incremento del PIB. El empleo también ha recibido un gran estímulo hasta hoy, y la inversión pública ha repuntado de forma muy notable tras años de austeridad, sirviendo de atractor a la inversión privada en menor medida.

Más allá de que se logre alcanzar o no plenamente, la transformación y expectativas previstas, quizás algo optimistas, una amplia mayoría de los centros de análisis económico solventes, dentro y fuera de España y los organismos internacionales reconocen la realidad de una economía fortalecida, dentro de una eurozona muy debilitada, cuyas proyecciones ni siquiera se prevé alcancen el aumento del 1% en 2025.

La plataforma ELISA del gobierno de España, en su última actualización el 31 de agosto de 2025, anunciaba que de un total Nacional de convocatorias de fondos por 82.343 ME, ya habían sido resueltas el 68,9 % de las cuantías, por un total de 58.700 ME. Eso no equivale a tener ya esa totalidad invertida, dado que buena parte del impacto transformador ocurrirá cuando los proyectos concluyan y son numerosos los que están todavía pendientes para finales de 2025 y 2026.

Según estos datos, más de 25.500 ME estarían pendientes de asignar hasta agosto de 2026, así como algunos de los ya asignados, pendientes del despliegue completo. Esto supone un reto extraordinario para este periodo, así como el cumplimiento pleno del resto de requisitos incorporados por Bruselas.

Dada la importancia de los aspectos jurídicos, en la aplicación del Plan, el Servicio Jurídico de Garrigues, señaló en su día la existencia de un riesgo de devoluciones de ayudas que tendrían los países, que ya hubieran sido percibidas, si no se cumplieran las condiciones asociadas a determinadas reformas, o por su no correcta aplicación finalmente .

Una situación de inestabilidad en la gobernanza del PRTR, si se produjera justo al final del proceso en 2026, tendría consecuencias para el gobierno de España perniciosas y podría obligarle a exigir ayudas ya entregadas a los destinatarios finales, empresas, autonomías y organismos. Generando inseguridad jurídica y financiera , con recursos ya invertidos, generando peligros de paralizaciones y nuevos riesgos de litigiosidad.

Queda por tanto, menos de un año, hasta agosto de 2026, para culminar la ejecución de una gran bolsa financiera del plan, el 31,1% restante en subvenciones, así como previsiblemente una parte importante de los 84.000 millones en préstamos en condiciones muy favorables, dentro de los criterios de la Adenda europea. Es un desafío importante para tan corto periodo de tiempo.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y otras entidades como FUNCAS, han lanzado alertas sobre el riesgo de que algunos proyectos no alcancen a completarse o que no se puedan comprometer todos los préstamos disponibles.

Aunque los préstamos tienen un calendario orientativo hasta 2026, su absorción depende de la demanda de las empresas y administraciones. Iniciativas como los fondos ICO de coinversión, se encuentran ya en marcha al respecto.

La Comisión Europea ha advertido que el tiempo apremia y que cualquier tramo que no se solicite antes de la fecha límite se perderá. España “tiene mucho camino por recorrer tanto respecto a los fondos como a los préstamos”, señalaba el Tribunal de Cuentas europeo en 2025.

De no completar hitos o certificaciones a tiempo, quedaría dinero sin recibir. Y de recibirlo, pero no gastarlo eficazmente, se perdería la oportunidad de su pleno efecto transformador. En ese sentido, 2026 es el año más crítico y el Gobierno debe ejecutar con urgencia los proyectos en marcha y reformular los que hubieran encallado.

Es el momento final, a partir del cual también se podrá confrontar en qué medida, los resultados coinciden con las expectativas iniciales, y evaluar el grado de “transformación” estructural pretendida y los logros alcanzados.

## **II.POSIBLES RIESGOS DE UNA DEFECTUOSA Y/O APRESURADA FINALIZACIÓN DEL PRTR**

Los perjuicios de una defectuosa y/o apresurada finalización del PRTR, al tratarse de medidas que contemplan oportunidades de financiación de recursos destinados a la transformación digital, ecológica y energética de la economía española, implican un riesgo cierto de reducción notable de la capacidad de inversión pública, que podría aminorar el crecimiento del PIB español y afectar al empleo y al consumo significativamente.

Produciría incertidumbre entre los inversores privados que esperan la financiación para llevar a cabo sus proyectos, generando una disminución importante de las mismos o en el mejor de los casos, retrasando la posibilidad de sus inversiones.

Podría generar un freno para la necesidad de reformas estructurales necesarias en la Administración Pública y en la Economía general de bienestar del país y de sus sectores de población más vulnerables.

Repercutiría negativamente en sectores claves como el de las energías renovables, la movilidad sostenible, la electrificación de vehículos, la sostenibilidad del transporte, la rehabilitación energética de viviendas y edificios y en los propios sectores de construcción e ingeniería. También en el proceso de descarbonización e independencia energética, de carácter tan estratégico.

Una posible ralentización en los planes de digitalización de PYMES y en proyectos de I+D+i en tecnologías avanzadas.

También un impacto desfavorable respecto los incentivos existentes para PERTES, en sectores como los del vehículo eléctrico y conectado, agroalimentario o el de microchips, que podría dificultar en el futuro atraer o retener grandes proyectos industriales. Debilitando el proceso de reindustrialización como las gigafactorías de baterías y también, el necesario entrenamientos de modelos de IA y otros proyectos.

El impacto negativo en la ejecución de proyectos en marcha, podría suponer recortes financieros, obligando a los beneficiarios a buscar financiación alternativa más costosa y reduciendo las oportunidades de negocios de las empresas y el empleo.

También existe lógicamente un importante Impacto estructural, que depende de cómo se culminen las reformas y la fuerza con que se persigan.

Un porcentaje no desdeñable de acciones e inversiones tienen un carácter más instrumental, para alcanzar un resultado, que transformador y más permanente en el tiempo. En esos casos su culminación precisa de despliegues adicionales. Por ejemplo, la construcción de infraestructuras y la renovación de flotas ayudan a modernizar capital físico, pero su contribución al crecimiento potencial puede diluirse si no van acompañadas de cambios organizativos o tecnológicos más profundos. En contraste, otras reformas efectivas como la laboral que reducen la temporalidad o la de formación profesional, sí pueden alterar de forma más duradera la productividad y la estructura económica.

Lo señalado acentúa y da mayor fundamento técnico, económico y político al argumento del gobierno de no adelantar elecciones generales al 2026 y aprovechar la culminación de este proceso excepcional, todavía mucho más si cabe, si no puede contar con mayoría para aprobar un nuevo presupuesto.

Un proceso electoral ese año podría significar ralentización o incluso paralización de proyectos ya iniciados, poniendo en riesgo el cumplimiento de hitos y objetivos ya acordados con la UE.

En un contexto geopolítico tan crítico como el actual, con grandes tensiones internacionales, crisis energéticas, cadenas de suministro volátiles y guerras comerciales y arancelarias, el valor de lo predecible aumenta, así como la certidumbre institucional y política, repercute fuertemente en el ámbito económico. Fórmulas que sirvan para el apalancamiento de la estabilidad, garantizan al menos en el corto plazo, confianza de los diversos actores económicos implicados, al minimizar sus riesgos.

### **III FACTORES POSITIVOS DE GOBERNANZA**

Cierta estabilidad política y continuidad de la gobernanza, también resulta esencial precisamente en este año, para acelerar el ritmo de su gestión y para que los fondos lleguen a la economía real a tiempo, garantizar el uso de los todavía no comprometidos, o no ejecutados, que se encuentran vinculados a reformas y proyectos de inversión.

El efecto tractor de los fondos europeos es muy importante dado que en los últimos tres años, los bienes públicos en infraestructuras y otro tipo de gasto público están siendo

fundamentales, para acelerar inversiones privadas en proyectos, en ocasiones tan claves como en el sector energético, que están siendo esenciales para alcanzar los buenos resultados que reconocen los organismos internacionales para España, reafirmados por la OCDE y el FMI en sus informes recientes.

Un gobierno operativo, que conoce ya el plan desde su diseño, tiene numerosas ventajas para la interlocución con Bruselas y puede asegurar mejor que se cumplan plazos, requisitos técnicos y legales, para poder seguir recibiendo los fondos pendientes.

La inestabilidad de un proceso electoral incorporaría un mensaje en el momento más inadecuado, trasladando dudas sobre la capacidad de España para poder culminar el cumplimiento de los compromisos y transmite riesgos adicionales, para los actores públicos y privados intervinientes.

No debe dejar de considerarse por otra parte, que más allá de los distintos factores y consideraciones legítimas, compartidas o no, de carácter jurídico o político esgrimidos, para solicitar el adelanto de las elecciones, también existen razones de mucho fundamento a tener en cuenta en sentido contrario. Por otra parte, las referencias generales a posibles problemas y/ o limitaciones en la aplicación del plan, que pueden considerarse, tienen sustancia suficiente para apoyar con fundamento esta medida.

La ventana de oportunidad en 2026, debería ser tenida muy en cuenta en las circunstancias actuales, dado su papel que como marco transformador y de referencia gestora supone este Plan Europeo para España. Añadir dificultades a su aprovechamiento, antes de su finalización, supone una pésima política nacional en un periodo tan decisivo, para los intereses del país. Por contra, la finalización del plan debería gozar al día de hoy, de un compromiso político básico amplio para su culminación, como herramienta que institucionalmente para el país, es una oportunidad, también en una perspectiva económica de sostenibilidad, en un plazo más amplio.

Finalmente hay que enmarcar esta discusión en un contexto político-económico muy volátil. El año 2025 viene marcado por una desaceleración económica en Europa, tensiones inflacionarias y cambio de ciclo de políticas monetarias, lo que hace aún más importante el estímulo de los fondos europeos. A nivel europeo, se discute la posibilidad de extender o complementar el PRTR en el próximo marco financiero, pero por ahora, 2026 sigue siendo la meta infranqueable. Todos estos elementos configuran un escenario para este año, donde el reloj corre y la presión por demostrar resultados palpables debe ser máxima y como se ha reiterado, es una gran oportunidad en el corto plazo para el país, que no debe ser dificultada.

Lo afirmado no supone dejar de considerar, que la experiencia acumulada estos años, debería servir para simplificar trámites y compartir buenas prácticas de ejecución en este último periodo de aplicación. Las entidades ejecutoras deben aplicar las lecciones aprendidas, por ejemplo, evitar sobrecargar a gobiernos locales sin capacidad, reforzar asistencia técnica, extender plazos cuando sea razonable para no perder fondos y ciertamente producir mejoras para conseguir la absorción y uso eficaz de los fondos. La flexibilidad de los equipos gestores para reprogramar hitos o reubicar fondos cuando sea necesario, será también fundamental.

Más allá de 2026, quedará pendiente una respuesta necesaria a la pregunta: ¿se logró la transformación pretendida? que deberá ser respondida, con una evaluación profesional rigurosa e independiente. Sin duda será muy importante no obviar en ella, sus aspectos

formativos, y reconocer los aciertos en un contexto muy difícil, junto con los posibles errores e ineficiencias, en su ejecución e impacto.

#### Referencias.

Reglamento (UE) 2021/241 que establece el mecanismo de Recuperación y Resiliencia base del PRTR.

Real Decreto- Ley 36/2020. Medidas Urgentes para la modernización de la Administración Pública y ejecución del PRTR

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden HFP/1030/2021.

Adenda UE 2025 PRTR. Actualizando su aplicación el periodo que concluye en 2026.

Previsiones macroeconómicas del FMI para España. Octubre 2025

La plataforma ELISA del gobierno de España de ejecución de proyectos del PRTR en su última actualización el 31 de agosto de 2025.

Informes AIReF referidos al desarrollo del PRTR

Los fondos Nex Gen EU, riesgos si las empresas no cumplen la normativa de ayudas del Estado. Despacho Garrigues 2021

Servicio de Estudios BBVA Research (febrero 2025) y Caixa Bank Research (marzo 2025). Zabala Innovación (agosto 2025)