

# IMPULSO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑA 2030 A PARTIR DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION EU*

**J. SAMUEL BAIXAULI-SOLER**

**GABRIEL LOZANO-REINA**

Universidad de Murcia

**GREGORIO SÁNCHEZ-MARÍN**

Universidad de Alcalá

La pandemia de la COVID-19 desencadenó una profunda crisis de carácter económico, social y sanitario, dejando una huella especialmente significativa en los países de la Unión Europea (UE) (Baixauli-Soler & Lozano-Reina, 2022). En términos económicos, la zona euro sufrió una drástica disminución del 15% en su Producto Interior Bruto (PIB) durante el segundo trimestre de 2020 en comparación con el mismo período del año anterior (Eurostat, 2020). La UE respondió adoptando una ambiciosa estrategia para garantizar la recuperación económica y el correcto funcionamiento de los mercados, que se materializó en la implementación de un nuevo marco presupuestario y financiero plurianual para el período 2021-2027, que otorgó plena capacidad al denominado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, conocido también como *Next Generation EU* (Comisión Europea, 2021).

Con el indudable interés de conocer en qué medida el paquete *Next Generation EU* está dinamizando la economía y los mercados de la UE, este estudio aborda su análisis circunscrito al ámbito de España, que a través del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia –o Plan «España Puede»– busca canalizar estos fondos europeos atendiendo a las líneas marcadas y a las prioridades de la UE (Gobierno de España, 2021c). Dicho Plan está integrado en forma de cascada por 4 ejes trasversales, 10 políticas palanca, 30 componentes, 100 inversiones y más de 500 sub-medidas (Gobierno de España, 2021b). De forma específica, el análisis se enfoca en el ámbito de la política industrial, que canaliza fondos por valor de 3.782 millones de €, que con gran probabilidad van a afectar significativa-

mente a la modernización y desarrollo del conjunto de la economía española.

El componente específico del Plan «España Puede» centrado en el sector industrial –que incluye, entre otras, las industrias energéticas, extractivas, manufactureras, agrarias, pecuarias, forestales o pesqueras– se antoja fundamental por la capacidad tractora de dicho sector y debido a la mayor competitividad y capacidad innovadora que, en general, exhiben estas empresas (Gobierno de España, 2021a). A ello se suma la evidencia de que la industria y, en particular, el sector manufacturero, muestra una mayor resiliencia en contextos de crisis económico-financiera (aspecto que se ha puesto de manifiesto en la crisis del COVID-19), además de reportar mayores cifras de productividad en compa-

**TABLA 1**  
**ASIGNACIÓN POR RÚBRICA EN EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y NEXT GENERATION EU**

	Marco Financiero Plurianual 21-27	Next Generation EU	Asignación
Mercado único, innovación y economía digital	132.800	10.600	143.400
Cohesión, resiliencia y valores	377.800	721.900	1.099.700
Recursos naturales y medio ambiente	356.400	17.500	373.900
Migración y gestión de fronteras	22.700		22.700
Seguridad y defensa	13.200		13.200
Vecindad y el mundo	98.400		98.400
Administración pública europea	73.100		73.100
<b>Total</b>	<b>1.074.300</b>	<b>750.000</b>	<b>1.824.300</b>

Nota: las cifras están en millones de €

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

ración con otros sectores. Sin embargo, excluyendo al sector energético, esta industria representa en la economía española sólo un 12,3% del valor añadido bruto (VAB), muy inferior al que exhiben otros países de nuestro entorno, lo que coloca a nuestro país en una situación de mayor vulnerabilidad económica (Gobierno de España, 2021a).

Así, según el Gobierno de España, los principales retos a abordar por este componente específico del plan centrados en el fomento de la actividad industrial pueden ser resumidos en los siguientes tres puntos: (i) la transformación digital basada en los datos en el ámbito de la industria y los servicios; (ii) el refuerzo de su peso en la economía española y el aumento de la dimensión de las empresas industriales; y (iii) la mejora de la eficiencia en la gestión del agua, los residuos, la energía y de los recursos, emisiones y energías renovables en el marco de la economía circular (Gobierno de España, 2021a).

Considerando lo anterior, este trabajo aborda desde dos objetivos específicos el análisis de la política industrial española a partir de los fondos *Next Generation EU*. Por un lado, se examina en qué medida el Plan «España Puede» promueve la política industrial a partir de las reformas e inversiones asociadas al componente industrial. Por otro lado, se analiza cómo se está produciendo hasta el momento la ejecución del presupuesto destinado al componente de política industrial, examinando para ello las diferentes convocatorias publicadas y tramitadas, así como su impacto sobre diferentes indicadores a nivel macro y microeconómico.

En definitiva, con este estudio se pretende contribuir a la mejor comprensión del funcionamiento y características de los fondos europeos que aplican para el período 2021-2027, y que buscan fortalecer las economías europeas tras la crisis económica sufrida tras la COVID-19, poniendo énfasis en la política industrial española. El progreso en este ámbito constituye un reto importante para la mejora del bienestar de los ciudadanos y a través del fortalecimiento del tejido

empresarial de nuestro país, más aun considerando que España dispone de un potente tejido productivo en determinados sectores clave para acometer la transición ecológica y la transformación digital de la economía.

#### LOS FONDOS NEXT GENERATION UE Y EL PLAN «ESPAÑA PUEDE» ↓

Los fondos *Next Generation EU* constituyen el mayor paquete de estímulo jamás financiado con un presupuesto de la UE. Son un instrumento temporal de recuperación que pretende reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de la COVID-19. Dotados con más de 750.000 millones de €, tal y como se muestra en la Tabla 1, estos fondos se apoyan en tres pilares específicos que buscan: (i) ser un apoyo y favorecer la recuperación de todos los Estados miembros; (ii) conseguir relanzar las economías a la vez que se incentive la inversión privada; y (iii) extraer las enseñanzas de la crisis (Comisión Europea, 2021). Más allá de los fondos adheridos al paquete *Next Generation EU*, también se aprecia en la Tabla 1 como la crisis de la COVID-19 ha condicionado la confección del marco financiero plurianual 2021-2027, en el que la mayor partida presupuestaria va destinada, precisamente, a fortalecer y potenciar la cohesión y resiliencia de las economías de la UE.

Los Fondos *Next Generation EU* se reparten principalmente entre dos instrumentos: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y las Ayudas a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) (Comisión Europea, 2021), tal y como se aprecia en la Tabla 2. El MRR tiene como objetivo aumentar la resiliencia y sostenibilidad de las economías europeas, con la finalidad de prepararlas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital, y está dotado con unos 672.500 millones de €. Por su parte, el REACT-UE busca ampliar las medidas e iniciativas de inversión en respuesta a la COVID-19, estando dotado con

**TABLA 2  
DESGLOSE DEL PAQUETE NEXT GENERATION EU**

	Asignación
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	672.500
Ayudas a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)	47.500
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.000
Desarrollo rural	7.500
InvestEU	5.600
Horizonte Europa	5.000
RescEU	1.190
<b>Total</b>	<b>750.000</b>

Nota: las cifras están en millones de €  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

**FIGURA 1  
EJES TRANSVERSALES Y POLÍTICAS PALANCA DEL PLAN «ESPAÑA PUEDE»**



Fuente: Elaboración propia.

unos 47.500 millones de €. Además, el paquete *Next Generation EU* también aporta fondos a otros instrumentos, como son el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Desarrollo Rural, el InvestEU, el Horizonte Europa o el RescUE.

Centrándonos en el MRR, España tiene asignados 69.500 millones de € en forma de transferencias y unos 67.300 millones de € en forma de préstamos (1). La aplicación de estas partidas dentro de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) está en consonancia con las líneas directrices marcadas por la UE, que se trasladan al Plan «España Puede». Como regla general, el MRR financia gastos no recurrentes que impliquen un cambio estructural y supongan un impacto duradero sobre la competitividad a largo plazo y el empleo, la sostenibilidad y la resiliencia económica y social. Para beneficiarse del apoyo del MRR, España ha tenido que diseñar un plan nacional –denominado Plan de Recuperación de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española o Plan «España Puede» (Gobierno de España, 2021c)–, en el que se establecen las reformas e inversiones a implementar. Este plan se basa en 4 ejes transversales y 10 políticas palanca, tal y como

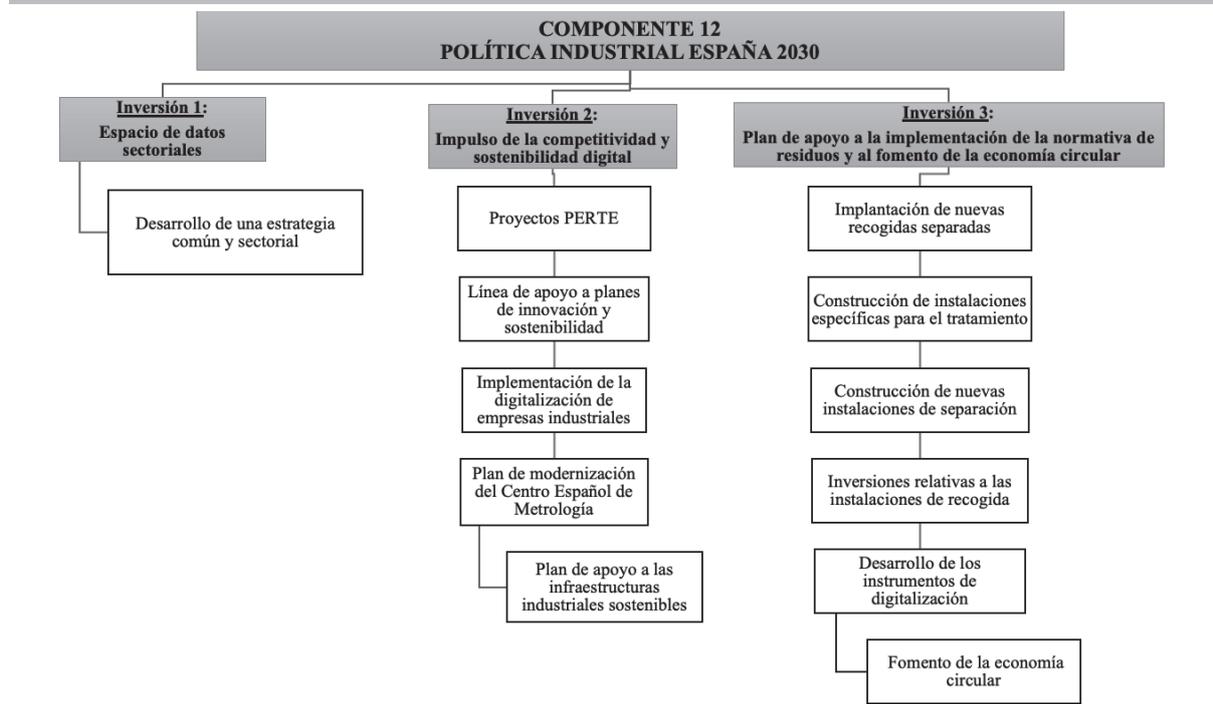
se muestra en Figura 1. Estas 10 políticas palanca están, a su vez, divididas en 30 componentes y, a partir de esos 30 componentes, se establecen 100 inversiones y más de 500 sub-medidas.

### EL DOCEAVO COMPONENTE DEL PAQUETE NEXT GENERATION EU: POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑA 2030

En el marco del Plan «España Puede», existe un componente específico destinado a promover y fortalecer la política industrial, cuyas prioridades quedan englobadas dentro del componente 12, Política industrial España 2030 (Gobierno de España, 2021a). Este componente –que contribuye a la transición ecológica en un 37% y a la transición digital en un 25%– está integrado por dos reformas y por tres inversiones. Las dos reformas incluidas se circunscriben, por un lado, a la estrategia española de impulso industrial 2030 y, por otro lado, a la política de residuos e impulso a la economía circular (Gobierno de España, 2021a).

Para acometer las reformas indicadas existen tres principales inversiones, como se aprecia en la Figura 2 (Gobierno de España, 2021a). La primera va re-

**FIGURA 2**  
**ESTRUCTURA DEL COMPONENTE 12 POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑA 2030**



Fuente: Elaboración propia.

ferida a **espacios de datos sectoriales**, y pretende impulsar la creación de grandes espacios de datos sectoriales de alto valor mediante «el desarrollo de casos de uso, demostradores y pilotos, y de ecosistemas sectoriales público-privados de innovación en torno a dichos espacios de datos» (Gobierno de España, 2021a). En otras palabras, el objetivo de esta primera inversión es favorecer que se creen espacios de datos en los principales sectores productivos estratégicos de la economía identificados en el propio Plan «España Puede», así como en la Agenda Digital 2025. Para ello, esta inversión se canaliza fundamentalmente a través de la sub-medida relativa al desarrollo de una estrategia común y sectorial. Esta inversión busca aumentar la soberanía (europea y española) en las infraestructuras y tecnologías necesarias para desarrollar la economía del dato. En este contexto, cabe destacar que el sector privado es precisamente el que dispone de fuentes de datos de más alto valor y cuya compartición debe ser potenciada por el interés público.

La segunda inversión se refiere al **programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad industrial**, cuyo principal objetivo es promover la transformación de las cadenas de valor de los sectores industriales con la finalidad de conseguir un importante efecto tractor en la economía, englobando para ello a todos los agentes que forman parte de dicha cadena de valor. Además, considerando la estructura de las empresas industriales en España, uno de los retos de esta inversión es favorecer

la colaboración empresarial, especialmente entre pequeñas y medianas empresas (pymes) y grandes corporaciones, tratando de favorecer una mayor capacidad de arrastre de las inversiones e incrementar el protagonismo de las pymes en este ámbito. Este programa se canaliza a través de diferentes sub-medidas: (a) proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE); (b) líneas de apoyo a planes de innovación y sostenibilidad; (c) implementación de la digitalización en empresas industriales; (d) plan de modernización del Centro Español de Metrología (CEM); y (e) plan de apoyo a las infraestructuras industriales sostenibles.

Por último, la tercera inversión se refiere al **plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular**, cuyo objetivo es promover el desamarrado de la economía circular en España. El origen de esta inversión radica en el grave problema que España tiene con los residuos, siendo ya alertada por parte de la Comisión Europea, quién indicaría en 2018 que «España es uno de los Estados miembro que corre el riesgo de no alcanzar la meta de la UE de reciclar el 50% de los residuos municipales». Así, el Gobierno de España ha destinado, en el ámbito de la promoción de la Política Industrial, unos 850 millones de € (lo que supone alrededor del 22% de la asignación del componente industrial) a este grupo de inversiones. En la práctica, esta tercera inversión se canaliza a través de diferentes sub-medidas: (a) la implantación de nuevas recogidas separadas; (b)

**TABLA 3**  
**INVERSIÓN ESTIMADA EN LOS COMPONENTES DEL PLAN «ESPAÑA PUEDE»**

Componente	Inversión estimada	Componente	Inversión estimada
2	6.820	5	2.091
6	6.667	20	2.076
1	6.536	21	1.648
13	4.894	4	1.642
11	4.239	9	1.555
15	3.999	8	1.365
12	3.782	18	1.069
19	3.593	3	1.051
17	3.456	16	500
14	3.400	24	325
7	3.165	10	300
22	2.492	26	300
23	2.363	25	200

Notas: las cifras están en millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España.

la construcción de instalaciones específicas para el tratamiento; (c) la construcción de nuevas instalaciones de separación, (d) inversiones relativas a las instalaciones de recogida; (e) el desarrollo de los instrumentos de digitalización dentro de este ámbito; y (f) el fomento de la economía circular.

En resumen, el impulso y fortalecimiento de la política industrial, con la finalidad de abordar de forma efectiva los retos vinculados a la transformación digital, el impulso de la competitividad y la mejora de la sostenibilidad pretende materializarse a través de las dos reformas y de las tres inversiones descritas en este apartado, y que integran el doceavo componente del Plan «España Puede». Estas tres inversiones, a su vez, se desglosan en las doce sub-medidas recogidas en la Figura 2 –que constituyen un nivel máximo de desagregación del componente–, pretendiendo potenciar el tejido productivo de nuestros sectores tractores, a la vez que se aborda la transformación digital de la economía y la transición ecológica.

#### CANALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL COMPONENTE DE POLÍTICA INDUSTRIAL ↓

Para analizar la importancia que el Gobierno de España ha otorgado a la política industrial es de interés examinar la inversión estimada en este componente en relación con la inversión en el resto de los componentes del Plan «España Puede» (2) (Gobierno de España, 2021b). Tras clasificar los componentes en función de su cifra de inversión estimada en la Tabla 3, se puede apreciar que el componente 12, Política industrial España 2030, es el séptimo al que se destina una mayor asignación presupuestaria. Conviene,

además, resaltar el hecho de que los siete componentes con mayor inversión estimada concentran más de la mitad de la inversión total procedente del MRR, lo que pone de manifiesto el significativo esfuerzo financiero orientado al fortalecimiento de la política industrial.

Centrándonos específicamente en el componente Política industrial España 2030, su asignación presupuestaria asciende a 3.781,5 millones de €, lo que supone un 5,5% de la cantidad global presupuestada –no obstante, si consideramos otras fuentes de cofinanciación, la asignación presupuestaria llegaría incluso a duplicarse–. La ejecución de este importe está distribuida en el período temporal 2021-2023 de la siguiente forma: 841,4 millones de € para el año 2021, 1.727,13 millones de € para el año 2022 y 1.212,97 millones de € para el año 2023. La distribución de esta asignación presupuestaria por inversiones es la siguiente:

- El 67% va destinado a la inversión 2 «Programa de impulso de la competitividad y sostenibilidad industrial».
- El 22% va destinado a la inversión 3 «Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular».
- El restante 11% va destinado a la inversión 1 «Espacios de datos sectoriales».

Con la finalidad de abordar las reformas e inversiones indicadas en el apartado anterior, se han puesto en marcha multitud de convocatorias por parte de los diferentes Ministerios. Dichas convocatorias se instrumentan principalmente a través de ayudas

**TABLA 4**  
**CONVOCATORIAS DE AYUDAS PÚBLICAS (SECRETARÍA GENERAL DE INDUSTRIA Y PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA)**  
**(2020-2023)**

Bloque A. Convocatorias específicamente cofinanciadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Denominación	Año	Importe convocado	Tipo de ayuda	Importe concedido	Ejecutado
Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI)	2021	20.000.000 €	Subvenciones	19.608.960 €	98,04%
	2022	49.600.000 €	Subvenciones	48.184.100 €	97,15%
Ayudas a la iniciativa Industria Conectada 4.0 (ACTIVA Financiación)	2021	95.000.000 €	Préstamos reembolsables (80 millones de €) y subvenciones (15 millones de €)	9.969.572 €	10,49%
	2022	140.000.000 €	Préstamos reembolsables (100 millones de €) y subvenciones (40 millones de €)	9.685.930 €	6,92%
PERTE Salud de Vanguardia	2022	50.000.000 €	Préstamos reembolsables (25 millones de €) y subvenciones (25 millones de €)	11.118.525 €	22,24%
Ayudas a proyectos industriales de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de la industria manufacturera	2021	94.000.000 €	Préstamos reembolsables (80 millones de €) y subvenciones (14 millones de €)	57.413.530 €	61,08%
	2022	150.000.000 €	Préstamos reembolsables (91 millones de €) y subvenciones (59 millones de €)	83.482.556 €	55,66%
PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado	2022	2.975.000.000 €	Préstamos reembolsables (1.425 millones de €) y subvenciones (1.550 millones de €)	792.820.672 €	26,65%
PERTE del Ecosistema Naval Español	2023	190.000.000 €	Subvenciones	En ejecución	-
PERTE del Sector Agroalimentario	2023	510.000.000 €	Préstamos reembolsables (200 millones de €) y subvenciones (310 millones de €)	En ejecución	-

Bloque B. Otras convocatorias del período 2020-2023

Denominación	Año	Importe convocado	Tipo de ayuda	Importe concedido	Ejecutado
Ayudas para la fabricación de material sanitario por la crisis del COVID-19	2020	11.000.000 €	Subvenciones	10.967.689 €	99,71%
Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial	2020	304.920.000 €	Préstamos reembolsables	43.336.178 €	14,21%
Ayudas al plan de modernización de la máquina herramienta de la PYME	2021	50.000.000 €	Subvenciones	16.844.911 €	33,69%
Ayudas compensatorias por costes de emisiones indirectas de CO <sub>2</sub>	2021	240.000.000 €	Subvenciones	178.999.999 €	74,58%
	2022	244.000.000 €	Subvenciones	243.999.998 €	100,00%
Ayudas para consumidores electrointensivos	2022	73.603.229 €	Subvenciones	42.557.600 €	57,82%

Notas: las cifras están en €. La columna de «ejecutado» se calcula como la división entre el «importe concedido» y el «importe convocado».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

no reembolsables (subvenciones) o reembolsables (préstamos), con regímenes de concurrencia competitiva o no competitiva en función de lo establecido en las distintas bases. En la Tabla 4 se muestra un resumen de las convocatorias que emanan de la Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa desde marzo del año 2020 (tras el estallido de la COVID-19) hasta 2023 (3) (Ministerio de Industria Comercio y Turismo, 2023). En líneas generales, hay una parte de las ayudas que son canalizadas a través de subvenciones no reembolsables, mientras que hay otra parte que se instrumentan tanto a través de subvenciones como de préstamos, como sucede especialmente con las ayudas concentradas dentro del Bloque «A». Además, se debe indicar que todas las ayudas contenidas en la Tabla 4 obedecen a un procedimiento de concurrencia competitiva.

El Bloque A –que engloba aquellas ayudas que están cofinanciadas bajo el paraguas del Plan «España Puede», por indicarse explícitamente en el texto de la convocatoria y/o de la resolución– supone, en términos globales, un importe total convocado que asciende a 4.200 millones de € (4), habiéndose concedido de forma efectiva alrededor de 1.000 millones de €, lo que supone una ejecución media de las convocatorias resueltas del 25%. Por otro lado, el Bloque B –que muestra aquellas ayudas que no están explícitamente bajo el paraguas del Plan «España Puede»– supone, en términos globales, un importe total convocado que ascienda a 900 millones de €, habiéndose concedido de forma efectiva unos 530 millones de €, lo que supone una ejecución media del 58%. Estas grandes cifras nos permiten llegar a dos primeras aproximaciones: por un lado, la mayor parte de las ayudas convocadas en el período 2020-2023 por parte de esta Secretaría General (tanto en número como en asignación económica) están englobadas bajo el paradigma del Plan «España Puede»; y, por otro lado, la ejecución media de convocatorias resueltas es menor en el grupo de ayudas asociadas al Plan «España Puede».

Estas aproximaciones hacen que debamos poner especial énfasis en el análisis de las convocatorias incluidas en el Bloque A, que ascienden a un total de 10 convocatorias integradas en 7 tipologías diferentes de ayudas. Entre estas tipologías, 4 hacen referencia a Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES) (5) y 3 a otro tipo de convocatorias. En relación con el período temporal, 3 convocatorias se lanzan en 2021, 5 se lanzan en 2022 y las 2 convocatorias restantes se lanzan en 2023. Con relación a su naturaleza, mientras que 3 de las convocatorias se instrumentan a través de subvenciones, las restantes se instrumentan de una forma mixta (tanto a través de subvenciones como de préstamos). Más específicamente:

- Las dos convocatorias (2021 y 2022) destinadas a Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI) –instrumentadas a través de subvenciones de concurrencia competitiva– han sido casi ejecu-

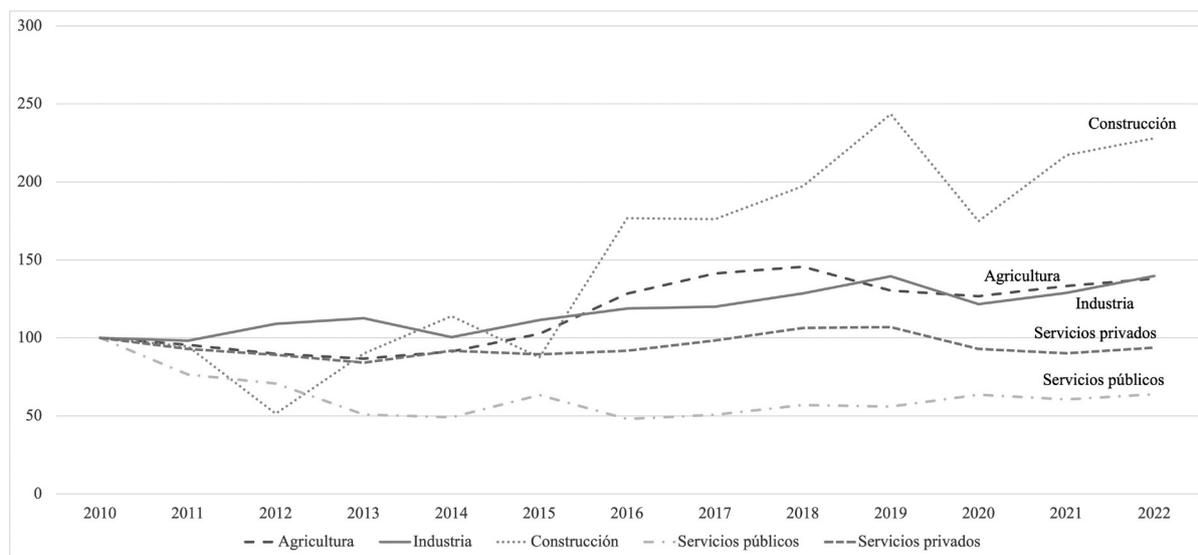
tadas en su totalidad, suponiendo la movilización de unos 67 millones de €.

- Las ayudas ACTIVA financiación también tienen dos convocatorias diferentes (2021 y 2022), cuya ejecución es ciertamente reducida (del 10,49% en la convocatoria de 2021 y 6,92% en la convocatoria de 2022). En este caso, el tipo de ayuda es mixto, dado que se conceden, en régimen de concurrencia competitiva, tanto subvenciones como préstamos. Se han concedido un total de 9.969.572€ y de 9.685.930€ en las convocatorias de 2021 y 2022, respectivamente
- El PERTE Salud de Vanguardia también engloba un tipo de ayuda mixto. En particular, de los 11.118.525€ concedidos en la resolución de la convocatoria de 2022 (lo que supone una ejecución de 22,24%), 7.727.917€ irían referidos a préstamos y 3.390.608€ a subvenciones, todo ello bajo un régimen de concurrencia competitiva.
- Las ayudas a proyectos industriales de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de la industria manufacturera también se diversifican en dos convocatorias (2021 y 2022), teniendo un buen porcentaje de ejecución, superior al 50% en ambas convocatorias. En particular, de los 57.413.530,18€ concedidos en 2021, 47.379.291,12€ han sido en forma de préstamos y 10.034.239,06€ en forma subvenciones. Por su parte, de los 83.482.555,69€ concedidos en 2022, 63.973.620€ han sido en forma de préstamos y 19.508.935,69€ en forma subvenciones. Todas estas ayudas son concedidas en un régimen de concurrencia competitiva.
- El PERTE del vehículo electrónico y conectado se instrumenta a través de subvenciones y préstamos. En particular, de los casi 800 millones de € concedidos en 2022 (lo que supone una ejecución de 26,65%), 267.742.919€ van referidos a préstamos y 525.077.753€ a subvenciones, todo ello igualmente bajo un régimen de concurrencia competitiva.
- Finalmente, las convocatorias de 2023 –referidas al PERTE del ecosistema naval español y al PERTE del sector agroalimentario– están actualmente en ejecución, conociéndose únicamente el importe máximo que cada una de las convocatorias puede conceder: 190 millones de € en el caso del PERTE del ecosistema naval español (en forma de subvenciones) y 510 millones de € en el caso del PERTE del sector agroalimentario (en forma de préstamos y subvenciones).

#### EFFECTOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL SECTOR INDUSTRIAL ↓

Una vez expuestas las principales convocatorias tramitadas a partir de la Secretaría General de Indus-

**FIGURA 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD (2010-2022)**



Notas: la inversión real está calculada considerando el año 2010 como año base (2010=100).

**TABLA 5**  
**EVOLUCIÓN DE INDICADORES A NIVEL MICROECONÓMICO (2010-2022)**

Indicador	Período pre-COVID (2010-2019)	Período post-COVID (2020-2022)	Diferencia de medias
Rentabilidad económica (ROA)	5,289	4,594	-0,695***
Ratio de liquidez	1,498	1,580	0,082**
Ratio de solvencia	2,104	2,258	0,154***
Ratio de actividad	1,201	1,140	-0,061***

NOTA: la *rentabilidad económica* (ROA) es medida a través de la ratio del resultado ordinario antes de impuestos y el activo total; la *liquidez* es medida como la ratio del activo circulante menos las existencias y el pasivo líquido; la *solvencia* es medida como la ratio del activo circulante y el pasivo líquido; y la *actividad* se mide a través de la ratio del importe neto de la cifra de negocios y el activo total. El número de observaciones para el período pre-COVID asciende a 21294, mientras que el número de observaciones para el período post-COVID asciende a 4278. De forma conjunta, el número de observaciones totales es de 25572, lo que engloba a un total de 2133 empresas industriales españolas.

tria y Pequeña y Mediana Empresa, es conveniente analizar algunas cifras a nivel macroeconómico y microeconómico en relación con este sector industrial, con el objetivo de tratar de predecir cuál podría ser, hasta este momento, el impacto derivado de las ayudas del paquete *Next Generation EU*.

A nivel macroeconómico, la Figura 3 muestra la evolución que ha tenido la inversión real por sectores de actividad entre 2010 y 2022, a partir de un informe realizado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) (Pérez-García *et al.*, 2023). A grandes rasgos, se aprecia que la inversión real en el sector industrial va incrementándose de forma paulatina a lo largo de todo el período –exceptuando 2011, 2014 y 2020, donde se experimentan ciertos decaimientos–. Además, se percibe que la irrupción de la pandemia de la COVID-19 ocasionó una drástica reducción de la inversión real entre 2019 y 2020 en la mayor parte

de los sectores (con excepción del sector de servicios públicos, donde la inversión real se incrementó como consecuencia de los esfuerzos inversores que trataron de minimizar el impacto negativo de la pandemia en la economía). En los años posteriores se va recuperando la inversión real de forma paulatina y, con respecto al sector industrial, la inversión se incrementa un 15% aproximadamente entre 2020 y 2022, lógicamente influenciado por las diversas ayudas dirigidas a este sector y descritas en este trabajo.

Otro aspecto de interés tiene que ver con el impacto que las diferentes convocatorias públicas sobre determinados indicadores a nivel microeconómico. Para abordar este aspecto, utilizamos la base de datos SABI (*Sistema de Análisis de Balances Ibéricos*) (6) para seleccionar una muestra de 2.133 empresas españolas pertenecientes al sector industrial durante el período 2010-2022 (lo que supone 25.572 observaciones). A partir de cuatro indicadores económico-fi-

nancieros (rentabilidad económica, ratio de liquidez, ratio de solvencia y ratio de actividad) extraídos de la mencionada base de datos, se analizan los (posibles) cambios de tendencia entre el período pre-COVID (2010-2019) y el período post-COVID (2020-2022). Los resultados de este análisis se recogen en la Tabla 5, en la que se observa que tanto la rentabilidad económica (ROA) como la ratio de actividad de las empresas españolas del sector industrial experimentan una drástica caída tras la COVID-19 –siendo, pues, significativa la diferencia de medias entre ambos períodos–. Por su parte, las ratios de liquidez y solvencia de estas empresas se incrementan tras el estallido de la pandemia, lo que puede explicarse por las inyecciones de liquidez procedentes de los avales concedidos por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), cuya finalidad es amortiguar las caídas experimentadas en la actividad empresarial (Baixauli-Soler *et al.*, 2023). Sin embargo, es preciso alcanzar mayores porcentajes de ejecución de las ayudas asociadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para así retornar, al menos, las cifras de rentabilidad económica y ratio de actividad a niveles pre-pandemia.

## CONCLUSIONES

La crisis económica consecuencia de la COVID-19 ha impulsado el paquete *Next Generation EU* cuya canalización en España se ha realizado a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, más comúnmente conocido como Plan «España Puede». La Política industrial España 2030 es de especial interés dentro de este Plan, pues implica la movilización de una parte muy significativa del presupuesto, con potenciales implicaciones en el conjunto de sectores productivos del país. En este contexto, este estudio se ha enfocado en analizar en qué medida el Plan «España Puede» está consiguiendo promover la política industrial a partir de las reformas e inversiones asociadas a la misma y considerando la ejecución presupuestaria hasta la fecha.

Para abordar estos objetivos se han descrito y examinado las distintas convocatorias en este ámbito tramitadas por parte de la Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa y se ha analizado su impacto sobre diferentes indicadores a nivel macro y microeconómico. De estos análisis se pueden extraer tres principales conclusiones. En primer lugar, se constata una intención real de impulsar y fortalecer la política industrial en la medida en que uno de los treinta componentes del Plan «España Puede» tiene un destino explícito vinculado a dicha política. La propuesta de dos grandes reformas y tres inversiones que, a su vez, se desglosan en las doce sub-submedidas orientadas de forma clara a inversiones dirigidas a potenciar el tejido productivo de nuestros principales sectores industriales tractores, a la vez que se persigue abordar la transformación digital de la economía y la transición ecológica.

En segundo lugar, la asignación presupuestaria del componente referido a la política industrial supone

un 5,5% de la cantidad global presupuestada del Plan «España Puede». Tras la puesta en marcha de las diversas convocatorias asociadas a este componente por parte de la Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa (en régimen de competencia competitiva), se pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de establecer un sistema mixto, donde confluye una parte de ayuda no reintegrable (subvenciones) y una parte de ayuda sí reintegrable (préstamos), aspecto claramente diferenciador de este componente en comparación a otros del Plan. Hasta abril de 2023, del importe total convocado en el marco de convocatorias expresamente cofinanciadas por el Plan «España Puede», se han concedido de forma efectiva alrededor de 1.000 millones de €, lo que supone una ejecución media del 25%. Este porcentaje es ciertamente reducido, lo que pone de relieve la necesidad de incrementar los esfuerzos para poder alcanzar mayores cotas de ejecución y lograr así los objetivos previstos para este componente.

Finalmente, el análisis del impacto de las diversas convocatorias sobre ciertos indicadores económico-financieros a nivel macro y microeconómico pone de manifiesto varios aspectos. Por un lado, con respecto a la evolución de la inversión real, el esfuerzo realizado por las diferentes instituciones para impulsar la inversión (especialmente destacado es el papel del paquete *Next Generation EU*) ha permitido no sólo la recuperación de las cifras de inversión pre-pandemia, sino que se ha logrado un incremento de un 15% desde 2020 hasta 2022. Por otro lado, con relación a los indicadores a nivel microeconómico, se observa que la caída que experimentan las empresas industriales españolas en sus cifras de rentabilidad económica y tasas de actividad tras la COVID-19 se compensa con el aumento de las ratios de liquidez y solvencia, lo que es consecuencia fundamentalmente de los avales concedidos por parte del ICO.

En definitiva, el balance del Plan «España Puede» se puede considerar positivo. A pesar de su todavía bajo ritmo de ejecución –aspecto que debe ser significativamente mejorado–, los programas desplegados son certeros en sus retos y objetivos estratégicos (transformación digital, redimensionamiento de las empresas industriales y eficiencia en la gestión de recursos fomentado energías renovables y economía circular) y las ayudas hasta ahora concedidas están sirviendo a las empresas industriales para amortiguar los efectos económicos adversos provocados por la pandemia y lograr un incremento de la fortaleza, competitividad, resiliencia y sostenibilidad del sector industrial.

## NOTAS

- [1] España tiene aplazada la parte de los préstamos del MRR.
- [2] Se excluyen los componentes 27, 28, 29 y 30, referidos a la décima palanca «Modernización del siste-

- ma fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible», dado que la inversión estimada que los mismos representan es igual a 0.
- [3] La Tabla 4 está actualizada a fecha de 22 de abril de 2023, incluyéndose todas las ayudas contenidas en el buscador del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y que entran dentro del ámbito de la Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa: <https://www.mincotur.gob.es/portalayudas/paginas/convocatorias-ayudas.aspx?cg=secretar%C3%A1Da%20general%20de%20industria%20y%20de%20la%20peque%C3%A1a%20y%20mediana%20empresa>
- [4] Se debe tener en consideración que este importe total convocado no se corresponde exclusivamente con partidas económicas del Plan «España Puede», sino que las convocatorias lanzadas están cofinanciadas. Por dicho motivo, el importe total convocado hasta este momento excede de los 3.781,5 millones de € que el Plan «España Puede» destina específicamente al componente de política industrial.
- [5] Para la ejecución de proyectos al amparo de los fondos europeos Next Generation EU tiene una especial relevancia la colaboración pública-privada, debiéndose integrar dentro de cada uno de ellos Administración Pública, empresa pública y empresa privada. En este ámbito, se pone en marcha una nueva figura de colaboración público-privada denominada PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), que se define como «proyectos de carácter estratégico, con un potencial de arrastre para el resto de la economía, y que exigen la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de investigación para conseguir que escalen operaciones en nuestro país» (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, 2020).
- [6] Para la selección de la muestra total de empresas analizadas, se han aplicado los siguientes filtros:
- Se seleccionan únicamente las empresas pertenecientes al sector industrial. Para ello, se usa la misma metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en la «Encuesta Industrial de Empresas». En concreto, sobre la base de lo indicado en el Anexo II de la metodología de la citada encuesta, se incluyen todas aquellas empresas cuya actividad está encuadrada del código 05 al 39 del CNAE-2009. De esta forma, se engloban las siguientes doce agrupaciones: (1) industrias extractivas, energía, agua y residuos; (2) alimentación, bebidas y tabaco; (3) textil, confección, cuero y calzado; (4) madera y corcho, papel y artes gráficas; (5) industria química y farmacéutica; (6) caucho y materias plásticas; (7) productos minerales y no metálicos diversos; (8) metalurgia y fabricación de productos metálicos (excepto maquinaria y equipo); (9) material y equipo electrónico y óptico; (10) maquinaria y equipo mecánico; (11) material de transporte; y (12) industrias manufactureras diversas, reparación e instalación de maquinaria y equipo.

- Se seleccionan únicamente las empresas cuyo estado es «activo», excluyendo aquéllas que están en una situación de quiebra, proceso de disolución, proceso de concurso y/o inactivas.
- Se excluyen las micro y pequeñas empresas. Para esta exclusión, se siguen los criterios establecidos por la recomendación de la Comisión Europea 2003/361/CE. De este modo, se seleccionan únicamente las empresas que tienen 50 empleados o más y que, además, cumplen alguno de los dos siguientes requisitos: (i) cifra de negocios igual o superior a 10.000€; y/o (ii) activo total igual o superior a 10.000€.

Los filtros aplicados, así como la descarga de los datos empleados en este estudio se realiza a fecha de 22 de abril de 2023.

## REFERENCIAS

- Baixauli-Soler, S., & Lozano-Reina, G. (2022). La canalización de los fondos Next Generation hacia la Ecoinnovación. In S. Baixauli-Soler & M. J. Portillo-Navarro (Eds.), *Ecoinnovación desde una perspectiva del Sector Público* (1st Editio, pp. 67–83). Aranzadi (Thomson Reuters).
- Baixauli-Soler, S., Lozano-Reina, G., Álvarez-Díez, S., & Rodríguez-Linares-Rey, D. (2023). Impact of public guarantees on optimal debt levels following the COVID-19 pandemic: efficiency in their allocation. *Spanish Journal of Finance and Accounting, Forthcomin*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/02102412.2023.2177460>
- Comisión Europea. (2021). *Plan de recuperación para Europa*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
- Eurostat. (2020, August 14). *GDP and employment flash estimates for the second quarter of 2020*.
- Gobierno de España. (2021a). *Componente 12: Política Industrial España 2030*. <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-12-politica-industrial-espana-2030>
- Gobierno de España. (2021b). *Componentes. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>
- Gobierno de España. (2021c). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf)
- Ministerio de Industria Comercio y Turismo. (2023). *Convocatorias de ayudas públicas*.
- Pérez-García, F., Mas-lvars, M., & Fernández-de-Guevara-Radoselovics, J. (2023). *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas. Análisis de los cambios en la composición de la inversión y las dotaciones de capital entre 1995 y 2022*. Fundación BBVA-IVIE. <https://www.fbbva.es/bd/el-stock-y-los-servicios-del-capital-en-espana-datos-nacionales/>
- 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, (2020). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>