

# Fondos Next Generation en la España rural

## El ilusionismo fiscal de la cohesión territorial

Alta ejecución financiera.  
Bajo impacto transformador.

Ejecutamos mejor.  
Transformamos menos.



José Luis del Campo · Antonio Blanco



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



MEDIOS PROPIOS Y ENTES INSTRUMENTALES



OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS BÁSICOS

VALOR AÑADIDO QUE NO SE QUEDA

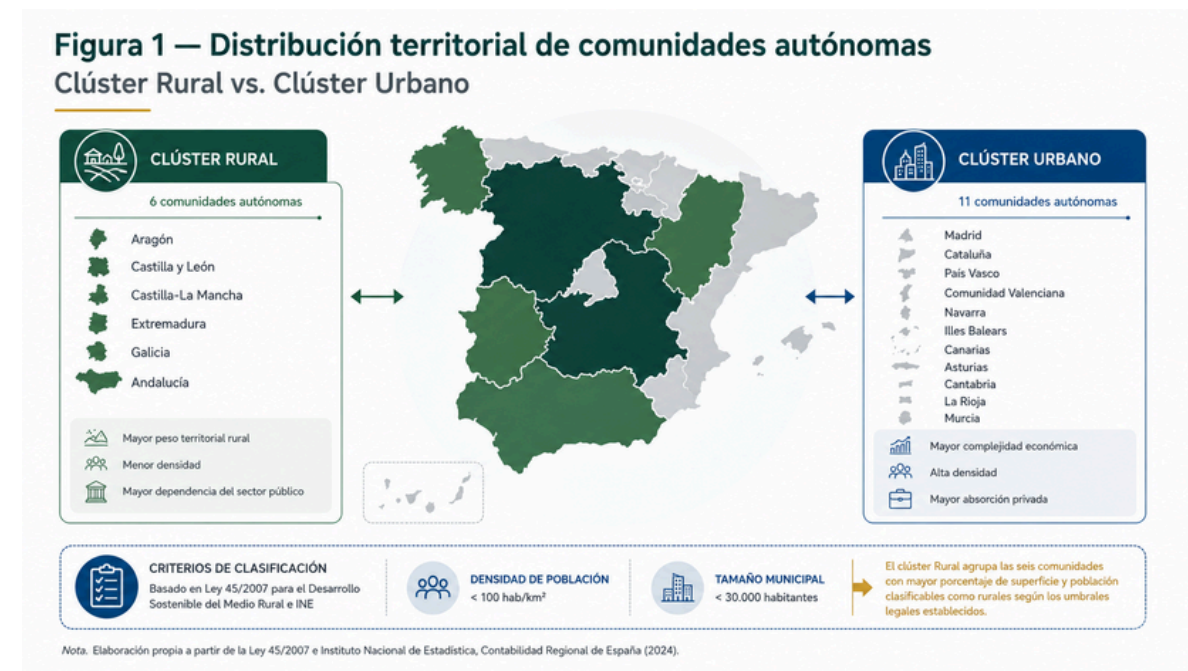


## Qué es este documento

- El análisis examina la ejecución de los fondos Next Generation EU en España con datos oficiales de la Plataforma ELISA del Ministerio de Hacienda (corte a 30 de abril de 2025) y de la Contabilidad Regional del INE.
- El enfoque agrupa las 17 comunidades autónomas en dos clústeres territoriales —Rural y Urbano— conforme a los criterios objetivos de la Ley 45/2007, comparando ratio de resolución financiera, intensidad de ayuda, variación de PIB per cápita y peso del sector público.
- No se plantea como una evaluación cerrada del Plan de Recuperación, sino como un marco interpretativo que permite distinguir entre eficiencia burocrática (gastar el dinero) y eficacia transformadora (cambiar la estructura productiva).
- Su finalidad es trasladar evidencia empírica sobre cómo el diseño actual de los fondos europeos interactúa con la realidad territorial de la España vaciada, y abrir una serie de tres artículos sobre los efectos diferenciados del NGEU en el medio rural.
- Las conclusiones deben leerse como diagnóstico provisional del momento intermedio del plan, no como evaluación final del éxito o fracaso de la política, que solo será evaluable a partir de 2027-2028.

# El mapa de partida: dos Españas en la ejecución de los fondos europeos

## Cómo agrupamos las 17 comunidades autónomas para el análisis



La Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural define el medio rural mediante criterios objetivos de densidad poblacional (menos de 100 hab/km<sup>2</sup>) y tamaño municipal (menos de 30.000 habitantes), aplicables como instrumento de clasificación con anclaje normativo verificable.

El clúster Rural agrupa seis comunidades —Extremadura, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Andalucía— que comparten alta dispersión territorial, peso elevado del sector primario y dependencia estructural del sector público autonómico.

El clúster Urbano e industrial reúne las once comunidades restantes, caracterizadas por mayor densidad demográfica, tejido empresarial privado consolidado y especialización productiva en industria avanzada o servicios.

La inclusión de Andalucía en el clúster Rural responde a tres criterios acumulativos: el 84% de su superficie cumple los umbrales de la Ley 45/2007, su densidad media regional se sitúa por debajo del umbral europeo para regiones predominantemente rurales y la estructura de su VAB regional la sitúa estructuralmente distante del perfil del clúster Urbano.

La dicotomía Rural-Urbano es una simplificación analítica necesaria para la comparación inter-clúster, no un mapa fiel de la complejidad territorial española, en la que conviven trayectorias muy heterogéneas dentro de cada categoría.

# La paradoja de la ejecución rural

## Las regiones rurales no ejecutan peor los fondos europeos: los ejecutan mejor

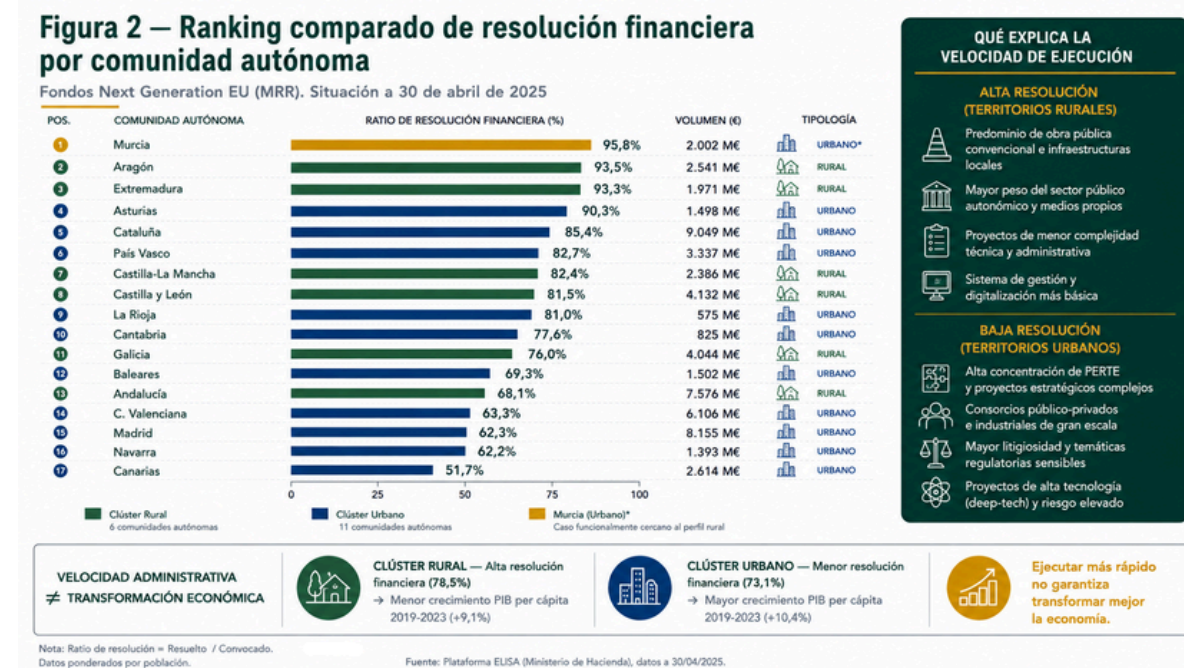
El clúster Rural alcanza una ratio media ponderada de resolución financiera del 78,5%, frente al 73,1% del clúster Urbano, una brecha invertida de 5,4 puntos porcentuales que contradice la hipótesis convencional sobre la debilidad administrativa de la España vaciada.

Extremadura (93,3%) y Aragón (93,5%) lideran el clúster Rural y se sitúan entre las tres comunidades de mayor ejecución del conjunto autonómico, superadas únicamente por Murcia (95,8%) y por delante de todas las grandes locomotoras económicas urbanas.

Madrid (62,3%), la Comunidad Valenciana (63,3%) y Canarias (51,7%) ocupan posiciones bajas no por incompetencia administrativa, sino porque concentran proyectos de alta complejidad técnica —PERTEs de vehículo eléctrico, chip y economía social— con plazos de maduración largos y mayor exposición a recursos administrativos.

Cataluña constituye la excepción urbana positiva del análisis, con una ratio del 85,4% que combina volumen máximo de fondos convocados (9.049 millones) y eficiencia de ejecución, gracias a una administración descentralizada con experiencia acumulada en gestión de fondos europeos previos.

La intensidad de ayuda por habitante es prácticamente equivalente entre clústeres (1.257 € frente a 1.232 €), lo que descarta cualquier argumento sobre trato preferente cuantitativo hacia el medio rural: recibe casi lo mismo y lo mueve más rápido.



# El efecto sustitución: por qué la administración rural ejecuta tan rápido

## Una mayor presencia del sector público no es virtud administrativa, es dependencia estructural

Figura 3 — Esquema del efecto sustitución: cómo el sector público autonómico canaliza los fondos NGEU en territorios rurales

Del origen de los fondos al destino final del valor añadido



En el clúster Rural el sector público representa el 24,1% del Valor Añadido Bruto regional, frente al 18,3% en el clúster Urbano: una diferencia estructural de 5,8 puntos porcentuales que constituye la clave interpretativa de toda la paradoja de ejecución.

Ante la debilidad del tejido empresarial privado, las administraciones autonómicas rurales canalizan los fondos europeos a través de los instrumentos que saben operar: encargos a medios propios, licitaciones de obra convencional y proyectos de baja complejidad técnica con tramitación rápida.

La frontera entre adicionalidad —principio del MRR que exige financiar inversiones que no habrían tenido lugar con cargo a presupuestos ordinarios— y sustitución impropia de gasto recurrente es, en la práctica, mucho más borrosa de lo que la normativa supone.

El conocimiento técnico, el margen empresarial y el empleo cualificado asociados a la operación se facturan habitualmente en la sede corporativa urbana de consultoras, ingenierías y constructoras externas, no en el territorio rural receptor de la inversión física.

La ejecución se computa donde se firma el expediente, no donde se genera el valor añadido: esa diferencia explica por qué la España rural puede gastar más rápido y crecer menos al mismo tiempo.

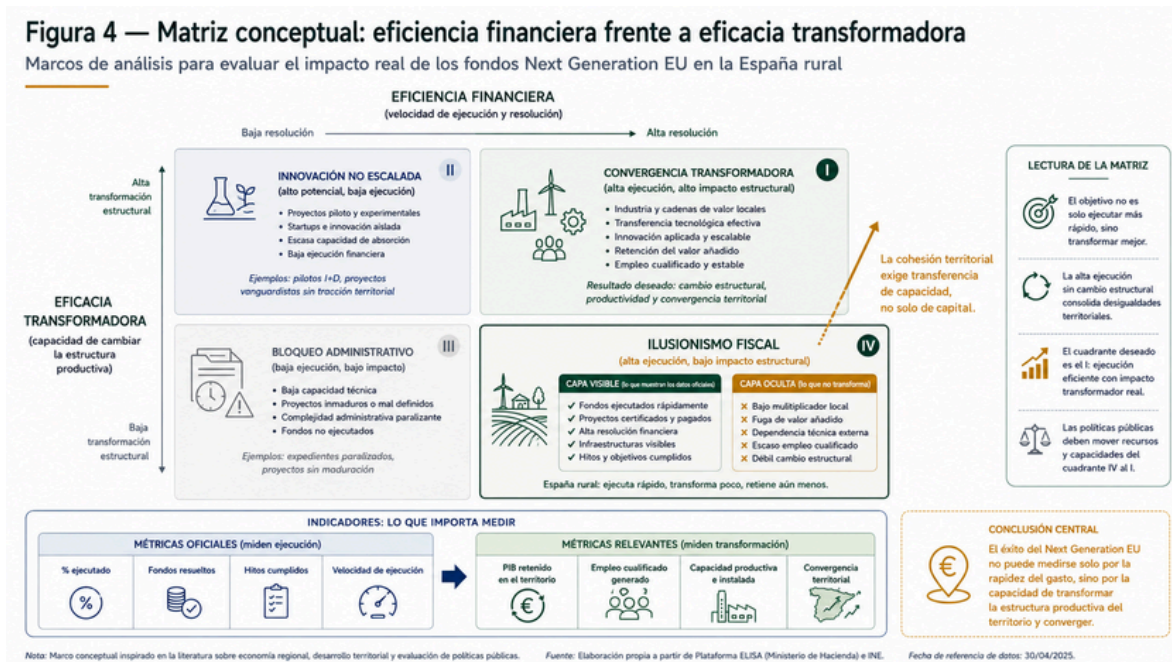
# Ilusionismo fiscal: la ilusión óptica de la convergencia

## Eficiencia financiera y eficacia transformadora no miden lo mismo

La Plataforma ELISA mide la velocidad del gasto, no la profundidad del cambio estructural: si el indicador principal de éxito del plan es la ratio de resolución financiera, las administraciones orientan sus carteras hacia proyectos de tramitación sencilla, plazos cortos y baja complejidad técnica.

Existe ilusionismo fiscal cuando un éxito administrativo evidente —ejecutar a tiempo, cumplir los hitos, resolver el porcentaje comprometido— enmascara un fracaso estratégico en el objetivo último de la política, que en el caso del NGEU es transformar el modelo productivo hacia uno más verde, más digital y más cohesionado territorialmente.

A pesar de gastar con mayor agilidad, el PIB per cápita del clúster Rural creció un 9,1% entre 2019 y 2023, frente al 10,4% del clúster Urbano, lo que indica que el efecto multiplicador esperable de los fondos no se está manifestando, incluso descontando el shock asimétrico de la pandemia.



El sistema funciona como caja oscura informativa: hacia fuera, los indicadores muestran a España como uno de los estados de mayor agilidad de ejecución del MRR en la Unión Europea; hacia dentro, los datos territoriales desagregados revelan una historia significativamente menos heroica.

La distancia entre transferencia de capital (lo que el NGEU hace ahora) y transferencia de capacidad (lo que necesita la España rural) es la línea que separa una política de cohesión efectiva de una que se conforma con la apariencia de serlo.

# Conclusiones y horizonte de corrección del Plan de Recuperación

En términos estrictamente financieros, no existe discriminación negativa hacia las regiones rurales en la resolución de fondos europeos: existe una brecha inversa documentada empíricamente que sitúa al clúster Rural cinco coma cuatro puntos porcentuales por encima del Urbano.

En términos estructurales y estratégicos, el diseño actual del plan está acelerando una divergencia cualitativa entre centro y periferia que los indicadores oficiales no capturan: el dinero transita por el territorio rural, pero el valor añadido empresarial se factura en los centros urbanos.

La trampa de la cohesión consiste precisamente en esto: una arquitectura financiera diseñada con el objetivo declarado de reducir desigualdades territoriales que, en su despliegue concreto, opera como mecanismo que las consolida bajo apariencia de neutralidad técnica.

Los fondos Next Generation pueden todavía cumplir su promesa de cohesión territorial mediante tres correcciones realistas en el tramo final del plan: transferencia de capacidad técnica antes que de capital, rural proofing ex ante en las convocatorias y cláusulas de arraigo industrial en los PERTE.

La conversación honesta sobre qué se está midiendo y qué se está dejando fuera del foco no ha empezado: la evaluación definitiva del NGEU dependerá menos de los volúmenes de gasto acumulado que de la persistencia de los cambios estructurales una vez concluido el período de financiación en 2027.

## Nota metodológica

Este análisis se plantea como una aproximación divulgativa con base metodológica, orientada a trasladar evidencia empírica sobre la ejecución territorial de los fondos europeos al debate público sobre cohesión.

El marco interpretativo desarrollado —paradoja de ejecución, efecto sustitución, ilusionismo fiscal— puede replicarse en otros estados miembros de estructura territorial asimétrica comparable mediante la integración de datos nacionales equivalentes y análisis territorial adaptado a cada sistema administrativo.

Las conclusiones deben interpretarse como diagnóstico del momento intermedio del Plan de Recuperación (datos a abril de 2025), no como evaluación final de su impacto socioeconómico, que solo será observable a partir de 2027-2028.

