

España ante el presupuesto europeo 2028-2034: una oportunidad catalítica

Hacia una gobernanza multinivel para la financiación climática

Parte 2. Del marco europeo a la implementación nacional: convertir los fondos europeos en capital catalítico climático

Sobre nosotros

Green Finance Institute España (GFI España) es una entidad independiente sin ánimo de lucro que impulsa el papel de las finanzas en la transición hacia una economía baja en carbono, resiliente y positiva para la naturaleza. En colaboración con administraciones públicas, entidades financieras, empresas, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico, GFI España diseña e impulsa soluciones innovadoras que contribuyen a movilizar capital hacia la economía real, eliminando barreras y facilitando la financiación de la transición. Su enfoque se basa en la colaboración, la innovación y la ejecución práctica para desarrollar soluciones escalables que generen un impacto positivo para la economía, las personas y el medio ambiente.

GFI España agradece al **Hub Nacional del Marco Financiero Plurianual**, iniciativa integrada por organizaciones del tercer sector con el objetivo de aunar evidencia técnica y promover un presupuesto europeo más sostenible, justo y alineado con los retos climáticos y sociales. Este informe se ha beneficiado del intercambio de conocimiento y del trabajo colaborativo desarrollado en el marco del Hub, así como de las reflexiones recogidas en la [carta de posición conjunta](#) elaborada por sus organizaciones miembros para contribuir al debate sobre el futuro Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea. Asimismo, queremos expresar un agradecimiento especial a Climate Strategy & Partners y SEO BirdLife por sus comentarios al presente informe.

Los hallazgos, análisis y conclusiones presentados en este informe se basan en la información disponible en el momento de su elaboración y en fuentes consideradas fiables. La interpretación y el uso de la información contenida en este documento son responsabilidad exclusiva de quien la utilice.

El presente informe ha sido elaborado con el apoyo de la *European Climate Foundation* ("Fundación Europea para el Clima"). La responsabilidad de la información y los puntos de vista expuestos en este informe recae en la entidad que lo ha elaborado. La *European Climate Foundation* no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida o expresada en el presente documento.

Elaborado por



Con el apoyo de



Este informe ha sido elaborado por Green Finance Institute España (GFI España), con la autoría de Claudia González Cobos, Directora Asociada de GFI España.

Fecha de publicación: Julio de 2026.

Introducción

El próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028–2034 trasciende la mera negociación de un presupuesto para convertirse en una definición del proyecto europeo para la próxima década. El MFP constituye la principal herramienta para traducir esa ambición política en inversiones compartidas, orientando los recursos europeos hacia aquellas prioridades capaces de reforzar la prosperidad de la Unión Europea. En este contexto, la transición climática mantiene un lugar central, no solo como objetivo ambiental, sino como motor de innovación, crecimiento y resiliencia. Sin embargo, su capacidad para impulsar la transformación económica dependerá tanto de los recursos que finalmente se le asignen a nivel europeo como del diseño de los instrumentos financieros y de su capacidad para movilizar inversión pública y privada para alcanzar la escala necesaria para la neutralidad climática a 2050.

Para analizar la oportunidad que representa el próximo MFP para la acción climática en España, el análisis llevado a cabo por GFI España se estructura en dos partes complementarias.

La parte 1 introduce el MFP post-27 y sus nuevas reglas del juego. La propuesta del MFP estrena una arquitectura más simplificada y flexible, con un objetivo transversal del 35% de gasto en clima y medio ambiente y un marco común de seguimiento y aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH, por su siglas en inglés). Pero esta simplificación conlleva también riesgos: la desaparición de programas específicamente ambientales o la competencia directa entre prioridades climáticas y otras agendas estratégicas. La financiación climática se canalizará principalmente a través de grandes instrumentos como los Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR) y el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), lo que abre oportunidades de coordinación y escala, pero podría desplazar el centro de gravedad hacia esquemas de financiación más competitivos y centralizados.

La parte 2 explora cómo convertir este nuevo marco europeo en una oportunidad concreta para España. Como tercer mayor receptor de los PCNR, con 88.100 millones de euros previstos, España tiene una oportunidad única para acelerar su transición climática y

reforzar su tejido productivo. Para aprovechar este potencial, esta segunda parte propone una hoja de ruta estructurada en cuatro ejes.

- **Maximizar el impacto catalítico de los fondos europeos**, donde la ambición no debe medirse únicamente por el volumen de recursos asignados, sino por su capacidad para movilizar inversión privada a lo largo de toda la cadena de financiación: desde la aportación de capital catalítico y su canalización a través de intermediarios financieros nacionales y regionales, hasta el desarrollo de una cartera de proyectos bancables, especialmente en sectores estratégicos.
- **Impulso de una descarbonización sectorial**, con instrumentos de financiación catalítica adaptados a los principales vectores sectoriales de nuestro país: edificación, industria y energía, transporte, y sistemas agroalimentarios y soluciones basadas en la naturaleza.
- **Preservación del papel estratégico de los territorios**: regiones y entidades locales como motores de implementación, cuya participación efectiva resulta esencial para el despliegue, el empoderamiento territorial y la sostenibilidad de las inversiones.
- **Puesta en marcha de una gobernanza multinivel** que coordine la acción interministerial, autonómica y local, el sistema financiero, la sociedad civil y el sector privado, así como una transparencia y evaluación de impacto reforzadas.

El éxito del próximo presupuesto no dependerá únicamente del volumen de recursos movilizados, sino de su capacidad para orientar, multiplicar y acelerar la inversión necesaria para una transición climática justa, competitiva y territorialmente equilibrada.



Claudia González Cobos
Directora Asociada
de GFI España

La respuesta nacional de España ante el nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034

Tras analizar en la Parte 1 la nueva arquitectura propuesta para el MFP 2028-2034, el reto decisivo para España radica en convertir su asignación financiera en capital catalítico. Como tercer mayor receptor de los PCNR, con 88.100 millones de euros asignados¹, España ha de afrontar una respuesta nacional que tenga en cuenta tres aspectos relevantes:



La capacidad del sistema financiero nacional para intermediar eficazmente esos fondos.



Los instrumentos que se diseñen para movilizar capital privado a escala.



La gobernanza multinivel que garantice que los territorios y los sectores más estratégicos sean efectivamente alcanzados.

En este marco, los fondos europeos destinados a España para 2028-2034 deberán articular de forma coherente las distintas fuentes de financiación europeas: los fondos de cohesión y la política agrícola común, mediante los capítulos nacional y regional; los objetivos climáticos y sociales asociados al futuro ETS2, mediante el Plan Social para el Clima; y las sinergias con los programas de gestión directa de la UE (especialmente el FEC y Horizonte Europa) para reforzar las inversiones en competitividad, innovación y transformación sostenible.

Para ello, este capítulo propone una hoja de ruta estructurada en cuatro ejes: la movilización de capital privado mediante intermediarios financieros nacionales; la activación de instrumentos financieros catalíticos en sectores clave; el papel de los territorios como motores de ejecución; y el diseño de una gobernanza multinivel que asegure la participación directa de las autoridades regionales y locales en todo el ciclo de inversión.

Punto de partida: la experiencia nacional del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) constituye el precedente más reciente al modelo de PCNR propuesto en el nuevo MFP. Su implementación ofrece valiosas lecciones sobre las oportunidades y los retos que plantea este nuevo enfoque de programación integrada. Entre los principales avances destacan los siguientes (Gobierno de España, 2025):

- **Superación de los objetivos climáticos:** España ha logrado que el 50,5% de los recursos gestionados contribuya a objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, superando ampliamente el umbral mínimo del 37% establecido por el MRR.
- **Predominio de las inversiones en mitigación:** La dimensión climática del PRTR se ha concentrado principalmente en actuaciones de mitigación, que representan el 48,82% de las inversiones, mientras que las destinadas a adaptación alcanzan el 12,65%, especialmente en ámbitos como la gestión del agua, la conservación de la biodiversidad y la resiliencia costera.
- **Prioridad a la descarbonización:** Las mayores dotaciones se han destinado a movilidad sostenible, eficiencia energética y generación de energías renovables, reflejando una clara orientación hacia la transición energética.
- **Consolidación del principio DNSH:** El PRTR ha generalizado la aplicación del principio DNSH y del etiquetado climático como estándares obligatorios de gestión.

1. En precios corrientes y en valores redondeados, incluyendo 79.900 millones de euros de asignación general, 3.000 millones de euros para el componente de migración, seguridad y asuntos nacionales y 5.300 millones de euros procedente del Fondo Social para el Clima.

No obstante, la experiencia acumulada también pone de manifiesto una serie de desafíos estructurales (AIReF, 2025) que reaparecen en los sectores y ámbitos de gobernanza analizados en este capítulo.



La brecha entre certificación y ejecución efectiva

España ha demostrado una notable capacidad para cumplir hitos formales (legislación aprobada, organismos creados, convocatorias publicadas), pero ello no garantiza por sí solo la movilización de inversión privada ni la llegada efectiva de estos fondos a los beneficiarios finales. El propio Informe de Ejecución del Gobierno (junio 2025) muestra un desfase entre los fondos "adjudicados" y la "inversión efectiva", donde la traslación de ese dinero a la economía productiva sigue una curva de maduración más lenta.



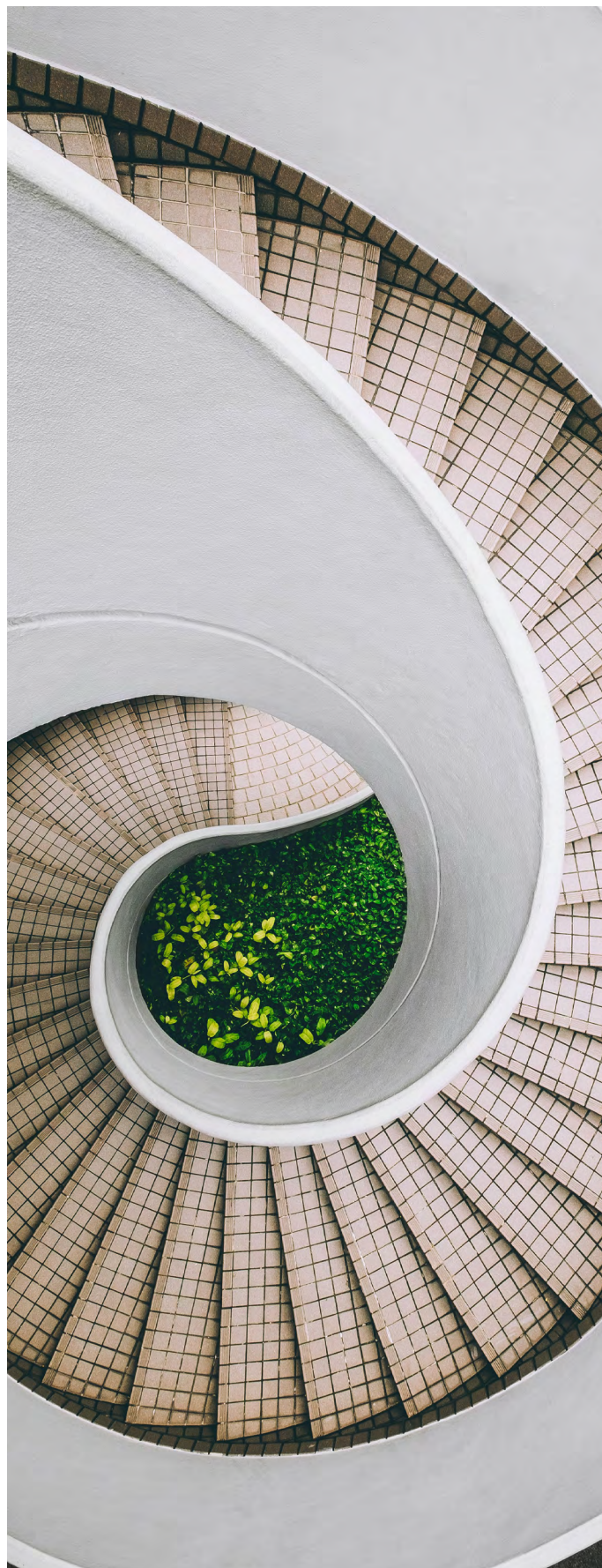
La concentración del apoyo financiero

La distribución de los recursos del PRTR ha mostrado una importante concentración territorial y una tendencia a favorecer a beneficiarios con mayor capacidad técnica, administrativa y financiera. Este hecho ha dificultado el acceso de microempresas, cooperativas, comunidades de propietarios y pequeños municipios, poniendo de relieve la necesidad de mecanismos que mejoren la capilaridad de los fondos.



La infrautilización relativa de los instrumentos financieros

El despliegue de préstamos, garantías e instrumentos de capital ha avanzado con mayor lentitud en comparación con las subvenciones. Esta situación responde, en parte, a que la arquitectura institucional no estaba plenamente preparada para gestionar este tipo de instrumentos no reembolsables con la agilidad requerida y a su mayor complejidad operativa. Asimismo, el diseño y la aplicación de estos instrumentos deben garantizar su compatibilidad con las normas europeas sobre ayudas de Estado y aprovechar al máximo su capacidad para movilizar inversión privada en proyectos estratégicos de transición energética y descarbonización.



Fondos europeos como capital catalítico e intermediarios nacionales

Para movilizar inversión privada a la escala que exige la transición climática, los fondos europeos deben actuar como capital catalítico con instrumentos de reparto de riesgos que mejoren la bancabilidad de los proyectos y atraigan capital privado. Ello requiere una doble arquitectura:



Por otro, una **red de intermediarios financieros nacionales y regionales** capaces de canalizar esos recursos hacia la economía real.



Por un lado, **instrumentos europeos de movilización** como InvestEU y su implementación a escala nacional y regional.

La articulación de ambos niveles será determinante para maximizar el efecto multiplicador de los fondos europeos y acelerar la transición climática.

1 InvestEU: principal programa de inversión catalítica de la UE

En la última década, la UE ha consolidado una arquitectura financiera con un énfasis catalítico cada vez mayor. El tránsito del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSE) al programa InvestEU marcó

la consolidación de un enfoque en el que los recursos públicos se orientan a absorber las primeras pérdidas y a mejorar el perfil financiero de los proyectos, movilizand así inversión privada a gran escala.

 Principales características de InvestEU	
 Efecto multiplicador Con una garantía presupuestaria de 26.200 millones de euros (provisionada al 40%), el programa ha alcanzado una ratio de 14,77 euros movilizados por cada euro de garantía pública.	 Liderazgo de España Nuestro país se ha consolidado como uno de los mayores beneficiarios. Al cierre de 2023, España lideraba el volumen de operaciones firmadas con 2.561 millones de euros, situándose por delante de Italia y Francia.
 Arquitectura abierta El 75% de la garantía se canalizó a través del Grupo BEI y el 25% restante mediante bancos nacionales de promoción e instituciones financieras internacionales. En el caso de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) actúa como <i>implementing partner</i> desde 2023, con una asignación aproximada de 156 millones de euros (0,6% del total).	 Centralidad del componente climático El programa opera como brazo ejecutor del Pacto Verde, destinando el 37,8% de la garantía a la ventana de infraestructuras sostenibles y con el 53% de la inversión total respaldando objetivos climáticos, frente al 30% inicialmente previsto.

La propuesta para el próximo marco financiero integrará plenamente InvestEU dentro del nuevo FEC, lo que abre una oportunidad para corregir algunas de las limitaciones observadas en el ciclo actual.

Recomendaciones de mejora para el próximo Programa InvestEU

Reforzar su volumen	● Aumentar la dotación propuesta del programa InvestEU y de la asistencia técnica movilizando reflows y excedentes de los instrumentos existentes. ● El suelo propuesto (11.000 millones de euros para el instrumento InvestEU del FEC) es muy inferior a la garantía actual de 26.200 millones de euros; necesario para evitar cuellos de botella en operaciones de capital riesgo intensivas en capital.
Mayor orientación climática	● Alinear el objetivo de inversión climática con el 43% fijado para el FEC. ● Crear una subventana dedicada a la restauración de la naturaleza y la biodiversidad, que podría inspirarse en el mecanismo de financiación natural del BEI, coherente con el Reglamento de Restauración de la Naturaleza. ● Utilizar la financiación europea como "sello" de diligencia debida climática para atraer más capital privado hacia las tecnologías limpias (<i>cleantech</i>).
Mayor orientación climática	● Incentivar el uso del compartimento nacional (<i>Member State Compartment, MS-C</i>). Su uso ha sido limitado por la percepción de complejidad operativa, la preferencia por la deuda frente al equity y las restricciones de gestión de riesgo y divisa (AIReF, 2025). ● En el próximo MFP, la posible activación de la MS-C podría integrarse en la propia programación estratégica del FEC, identificando explícitamente acciones específicas bajo este compartimento (<i>Climate Strategy & Partners</i>, 2026). ● Propuesta italiana de modelo de fondo de garantía multi-tramo, donde el compartimento nacional se articularía en tres niveles: i) Tramo junior financiado por los Estados miembros, actúa como colchón inicial de pérdidas y refuerza la alineación entre selección de proyectos y prioridades nacionales; ii) tramo mezzanine: cofinanciado por el presupuesto europeo, con posible participación voluntaria de Estados miembros, ampliando la capacidad de absorción de riesgo; iii) tramo senior: respaldado por el presupuesto de la UE, diseñado para atraer capital institucional privado mediante un perfil de riesgo reducido. ● Los Policy Review Dialogues de InvestEU podrían servir como foro con los Estados miembros sobre la implementación del MS-C, idealmente con objetivos o benchmarks no vinculantes que incentiven el uso de los instrumentos financieros "como servicio" (<i>Climate Strategy & Partners</i>, 2026). ● Propuesta de un compartimento subnacional facilitando el acceso de la banca pública regional, acompañado de asistencia técnica y de su participación en el diseño de los instrumentos y en la identificación de intermediarios locales (<i>Climate Strategy & Partners</i>, 2025).

Efecto multiplicador	● Introducir una segmentación más granular del riesgo por sector para calibrar ratios de apalancamiento por cada instrumento financiero específico. Maximizar la adicionalidad priorizando operaciones de riesgo compartido ● en las fases tempranas de innovación climática, donde la inversión privada es más difícil de atraer.
Diversidad de instrumentos financieros	● Articular el compartimento nacional con una planificación estratégica conjunta de los gestores e instrumentos públicos españoles, a través de una plataforma compartida de flujo de oportunidades de inversión (<i>deal flow</i>). ● Ajustar la oferta de instrumentos financieros a lo largo de toda la cadena de valor de la innovación climática, combinando deuda, garantías y equity según fase de maduración del proyecto (<i>early-stage a scale-up</i>). ● Reforzar el uso de instrumentos híbridos (convertibles, <i>quasi-equity</i> y <i>risk-sharing facilities</i>) para cubrir el “valley of death” entre I+D y despliegue comercial.
Mayor orientación climática	● Fortalecer la preparación de proyectos mediante servicios de asesoramiento estructurados para aumentar la bancabilidad desde el inicio. ● Complementar este apoyo con plataformas de agregación que permitan agrupar proyectos de menor escala, y facilitar el acceso a financiación. ● Mejorar la integración entre el InvestEU Advisory Hub y los intermediarios financieros para acelerar la conversión de proyectos en operaciones financieras.

Fuentes (elaboración propia): Comisión Europea (2024). Interim evaluation of the InvestEU Programme; Climate Strategy & Partners.

2

Canalización y oferta financiera a nivel nacional: agentes y facilidades catalíticas

El éxito de la implementación nacional de una arquitectura financiera catalítica dependerá igualmente de la capacidad del ecosistema financiero para transformarla en inversión productiva. España cuenta con una posición favorable gracias a un tejido financiero público diversificado que actúa como eslabón clave. Sin embargo, la experiencia del PRTR revela que, para que esta canalización sea efectiva bajo la lógica del nuevo MFP, resulta necesario avanzar sobre los siguientes ejes:

- **Fortalecimiento del rol del ICO y agencias nacionales ante InvestEU:** El ICO debe completar su transición hacia un socio implementador catalítico, superando el modelo de mediación tradicional. Una lección fundamental del PRTR es la necesidad de simplificar la excesiva complejidad burocrática derivada de los fondos europeos. Asimismo, se debe emplear una mayor ambición concesional para cubrir los tramos de mayor riesgo, permitiendo que la banca comercial financie tecnologías emergentes mediante bonificaciones condicionadas al cumplimiento de KPIs climáticos.

- **Optimización de la intermediación y movilización de capital privado:** Es necesario desarrollar instrumentos estandarizados de mitigación de riesgo y eliminar obstáculos al acceso al crédito, que pueden limitar la inclusión de pymes. Se propone que esta movilización se apoye en la creación de un Portal Financiero Único (AIReF, 2023) que actúe como ventanilla única para la formación, el asesoramiento y la gestión, e integre el acceso y la tramitación de ayudas y fondos públicos europeos, nacionales y subnacionales. Asimismo, el portal debería incorporar herramientas de autodiagnóstico que orienten a las pymes hacia los instrumentos financieros y programas de apoyo más adecuados a sus necesidades.
- **Aprovechamiento de la banca minorista como canal de distribución:** La elevada capilaridad de las entidades financieras y su relación habitual con hogares y pymes las convierte en un canal esencial para acelerar la absorción de los fondos europeos. Su incorporación sistemática, en competencia y bajo condiciones transparentes, permitirá movilizar inversión privada, reducir costes de intermediación y facilitar el acceso a la financiación para proyectos de pequeña escala (Climate Strategy & Partners, 2024).
- **Empoderamiento territorial y corrección de disparidades regionales:** La capilaridad territorial resulta esencial para la absorción de los fondos, especialmente en el marco de los PCNR. En este sentido, instrumentos como el Fondo de Resiliencia Autonómica, deben evolucionar hacia compartimentos permanentes que permitan a las CCAA diseñar productos a medida de su realidad industrial. A ello debe sumarse el despliegue de centros de apoyo técnico que ayuden a municipios a agregar proyectos de pequeña escala.
- **Coordinación estratégica y la “escalera de financiación”:** España sufre una desconexión entre sus múltiples agencias financiadoras, lo que dificulta que las empresas sigan una hoja de ruta clara a medida que maduran. Bajo el nuevo MFP, es esencial crear una planificación estratégica común y una plataforma unificada para compartir oportunidades de inversión (AIReF, 2023). Esto permitiría que el apoyo público sea secuencial: desde instrumentos transversales de liquidez hasta el acompañamiento en fases de expansión y transferencia tecnológica mediante participaciones de capital o préstamos participativos.



Instrumentos existentes con mayor potencial catalítico para la financiación climática

Entidad gestora	Programa	Instrumento financiero catalítico	Recomendaciones para una mayor orientación catalítica
ICO	Línea ICO-Verde	Financiación intermediada (coste de fondeo MRR + margen acotado)	- Incluir bonificación explícita que permita una reducción de intereses a través de un pricing ligado a sostenibilidad con rebaja escalonada del tipo condicionada a KPIs climáticos. - Mantener la Herramienta Lista Positiva de proyectos elegibles. - Creación de una plataforma compartida de "deal flow" con otras agencias para que los proyectos no se pierdan al cambiar de fase de madurez.
ICO	Fondos Verdes – InvestEU	Participación en fondos de capital con garantía InvestEU de hasta el 50%.	- Actuar como tramo ancla de fondos privados. - Reducir los porcentajes de participación pública a medida que el mercado de tecnologías limpias madure, incentivando así un mayor apalancamiento privado
	Fondos Sociales InvestEU		
ICO + MITMS	CEF-AFIF	Blended finance: subvención CEF de la EU (hasta 30%) + financiación ICO (capital o deuda)	- Agregar proyectos pequeños en carteras bancables de escala suficiente. - Vincular a electromovilidad e hidrógeno renovable, asegurando adicionalidad y coordinación con redes regionales.
ICO	Fondo España Crece	Toolbox de instrumentos financieros (en definición)	- Reservar una cuota mínima de cartera para clean-tech, economía circular y adaptación. - Elaboración de una lista positiva de inversión con criterios sostenibles. - Coinvertir con fondos privados de impacto y explorar sinergias con el nuevo FEC.
SETT (a través del ICO)	Fondo Next Tech	Coinversión en capital y cuasi-capital: Participación en fondos capital riesgo o directamente en empresas (scale-ups)	- Usar la garantía InvestEU como capital de primera pérdida para movilizar inversores institucionales. - Actuar como <i>market maker</i> en sectores de <i>deep tech</i> donde la brecha de financiación es más profunda. - Flexibilizar los requisitos de inversión nacional en las fases de expansión para atraer a grandes gestoras internacionales y movilizar capital de inversores institucionales.

Entidad gestora	Programa	Instrumento financiero catalítico	Recomendaciones para una mayor orientación catalítica
IDAE	Fondo Nacional de Eficiencia Energética	Líneas de apoyo para la eficiencia energética: Subastas CAEs, ayudas no reembolsables y préstamos	- Mayor diversificación con capital reembolsable apalancado. - Vincular el sistema de CAEs a sistema de monetización plurianual, un mercado secundario o de terceros inversores a través de un mecanismo de descuento de CAEs. - Incentivar la co-financiación con otros programas europeos como FEDER o InvestEU. - Incluir una ventana de eficiencia energética para PYMES industriales. - Incorporar una prima o intensidad de ayuda adicional para proyectos de eficiencia energética con un impacto social.
BEI	Fondo de Resiliencia Autonómica	Co-financiación directa, instrumento intermedio para desarrollo urbano y turismo, garantías, compartimento InvestEU.	- Reservar una mayor proporción para transición justa. - Crear una facilidad de asistencia técnica para regiones con menor capacidad administrativa como incentivo para corregir la heterogeneidad territorial. - Asistencia técnica para ayudar a los beneficiarios finales (pymes) a cumplir con el principio DNSH. - Escalar con los fondos de cohesión e InvestEU del nuevo MFP.
COFIDES	Fondo de Impacto Social	Inversión de Impacto Participaciones en fondos, coinversión, financiación concesional, facilidad de asistencia técnica.	- Ampliar su volumen y alcance fortaleciendo su enfoque hacia el doble impacto social y ambiental. - Extender el uso de tramos concesionales de primera pérdida para movilizar inversión de impacto privada, así como su facilidad de asistencia técnica para enfocarla a estructuración de proyectos.
CERSA	Línea de Sostenibilidad	Reafianzamiento y garantía de cartera (apoyados en contragarantía InvestEU/FEI).	- Reforzar los incentivos al coaval entre SGR para corregir la heterogeneidad territorial de la cobertura (AIReF, 2025). - Valorar un esquema dual de garantía de cartera que comparta riesgo con la banca. - Simplificar el acuerdo de reafianzamiento reduciendo la carga burocrática derivada de elegibilidad del FEI/InvestEU.

Palancas de descarbonización sectorial: financiación catalítica por sectores

La transición climática de España exige un enfoque de financiación diferenciado por sectores, que responda a sus distintas dinámicas, barreras y potenciales de transformación. En los apartados siguientes se presenta un análisis que combina el diagnóstico estratégico, la revisión de los programas de financiación existentes y la identificación de instrumentos innovadores, centrado en cuatro sectores de alta capacidad de transición climática en la economía española.

1 Edificación: transformación del parque inmobiliario

El borrador del **Plan Nacional de Renovación de Edificios** (PNRE)² establece una hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática en 2050, transformando el parque edificado existente en edificios de emisiones cero. Para lograr este objetivo, estima una necesidad de inversión total de **233.000 millones de euros** hasta 2050, estructurada en tramos que demandan un esfuerzo inicial de 39.350 millones de euros para el periodo 2026-2030. La estrategia prevé la rehabilitación integral de **7,16 millones de viviendas y 3,8 millones de edificios**, actuando de manera prioritaria sobre el **43% del parque menos eficiente**. Esta transformación se alinea con las recomendaciones del Semestre Europeo para España, que han subrayado de forma persistente la urgencia de **aumentar la oferta de vivienda social y asequible mediante la renovación energética**.

Sobre esta base, se plantean las siguientes propuestas para reforzar el papel del próximo MFP 2028-2034 en la financiación de la rehabilitación y la descarbonización del parque edificado.



Enfoque place-based

- Refuerzo del *ringfencing* urbano en los PCNR mediante capítulos territoriales obligatorios con una reserva de fondos que supere los porcentajes históricos del 8% del FEDER.
- Gobernanza multinivel vinculante con salvaguardias legales para que la participación de los municipios en el diseño y seguimiento de los planes no sea solo consultiva, sino vinculante, integrando sus Agendas Urbanas Locales.
- Priorizar programas de renovación integrados a nivel de distrito que combinen envolventes, redes de calor y frío y movilidad, aprovechando las economías de escala que no se logran en intervenciones edificio a edificio.
- Preservación y escalado de misiones *Place-Based*, incrementando la dotación de fondos estructurales a iniciativas como las 100 Ciudades Climáticamente Neutras, la Nueva Bauhaus Europea y la Adaptación al Cambio Climático, que han probado su capacidad para movilizar proyectos integrados de barrio.

2. En fase de consulta pública en el momento de publicación del presente informe.



Pilar Social

- Reforzar los Artículos 5 y 75 del Reglamento del Fondo para incluir explícitamente la vivienda social y asequible como objetivo específico, permitiendo intervenciones integrales en barrios vulnerables.
- Transitar de un modelo de reembolso expost a uno de subvención ex-ante para colectivos con bajos ingresos, eliminando la barrera de la liquidez inicial para acometer obras.
- Considerar el suelo público como una infraestructura social clave, facilitando su uso para promociones de vivienda asequible que cumplan estándares de emisiones cero.



Arquitectura financiera

- Reconocer a la banca pública nacional y regional como socios de implementación en los PCNR para ofrecer productos financieros estandarizados (garantías de cartera, préstamos blandos) accesibles para municipios pequeños y propietarios privados.
- Habilitar la creación de fondos que combinen subvenciones con préstamos reembolsables, permitiendo que los retornos se reinviertan en nuevas rehabilitaciones.
- Estandarización para el mercado secundario a través de los **Mortgage Portfolio Standards** para que las entidades financieras incentiven activamente la descarbonización de sus carteras hipotecarias y faciliten la titulización de activos verdes.
- Financiar de forma estable estructuras de proximidad que no solo informen, sino que actúen como agentes rehabilitadores y agregadores de demanda a nivel de barrio.
- Activar la Plataforma Paneuropea de Inversión en Vivienda y conectar programas como EUCF, LIFE CET/ELENA e InvestEU para financiar proyectos de pequeña escala.



Propuestas de programas de financiación catalítica nacional para la descarbonización en edificación

Programa	Descripción del programa y mejoras para una mayor orientación catalítica
Existentes	
Línea ICO-MIVAU Rehabilitación	• Avaes del Estado que cubren parcialmente (hasta el 50%) el riesgo de préstamos concedidos por la banca privada. Ofrece plazos de hasta 15 años, facilitando el acceso al crédito para obras de eficiencia energética.
ICO Fondos Sociales – InvestEU	• Inversión en capital o instrumentos híbridos respaldada por la garantía europea InvestEU (hasta el 50%) para vehículos especializados y SOCIMIs sociales que operan en el mercado de alquiler asequible.

Existentes	
Línea ICO-Vivienda	Financiación directa o préstamo reembolsable intermediado a través de entidades de crédito para proyectos dirigidos a mejorar o incrementar el parque de viviendas.
Contratos de Rendimiento Energético	Modelo de "ahorro garantizado" donde una Empresa de Servicios Energéticos asume la inversión y el riesgo técnico. El repago se vincula al ahorro real generado en la factura, permitiendo rehabilitaciones profundas sin desembolso inicial del propietario.
Certificados de Ahorros Energéticos	Sistema de mercado (RD 36/2023) que permite monetizar el ahorro verificado, transformándolo en un flujo de ingreso que reduce el coste de capital del proyecto.

Propuestas	
EU Renovation Loan Facility	Facilidad europea de préstamos destinada a financiar la rehabilitación energética de edificios mediante créditos a largo plazo, tipos reducidos y mecanismos de garantía pública que podría implementarse con el compartimento nacional del InvestEU.
Financiación vinculada a la propiedad (modelo PACE y censo consignativo)	- Adaptación del modelo PACE a España, que permite financiar mejoras energéticas en inmuebles a través del pago de un canon periódico a largo plazo vinculado al propio inmueble, facilitando plazos largos y transferibilidad al vender la propiedad. - En España, este modelo se está pilotando en el derecho privado a través de la figura del censo consignativo en el proyecto LIFE NEW-PACE
Programa ELENA nacional específico	Mecanismo de asistencia técnica nacional inspirado en el programa ELENA del BEI, destinado a estructurar de proyectos y preparación de inversiones energéticas municipales para generar carteras de proyectos financiables.
Seguro de Ahorro Energético	Seguro que cubre el riesgo de que una actuación de eficiencia energética no alcance los ahorros previstos.
Hipoteca inversa verde con seguro	Instrumento dirigido principalmente a propietarios de edad avanzada que permite obtener financiación para rehabilitación energética utilizando la vivienda como garantía. La devolución se produce normalmente al transmitir el inmueble, con la posibilidad de ser completado con seguros asistenciales.
Fondo Nacional de Vivienda Sostenible	Fondo centralizado que integra subvenciones, préstamos, garantías y asistencia técnica para la rehabilitación energética y la vivienda sostenible. Funciona como una ventanilla única que simplifica el acceso a la financiación y coordina recursos europeos, nacionales y regionales.

Fuentes (elaboración propia): MIVAU (2026). Borrador del Plan Nacional de Renovación de Edificios. GFI España (2025). Informe de progreso del GT4 – Consejo de Finanzas Sostenibles.

2 Industria y energía

La competitividad industrial y la autonomía estratégica se han convertido en ejes centrales de la política económica europea. Con la Brújula para la Competitividad, el *Clean Industrial Deal* y la futura *Industrial Accelerator Act* (IAA), la UE pretende acelerar la descarbonización de la industria, fortalecer las cadenas de valor estratégicas y movilizar inversión hacia tecnologías limpias, combinando simplificación regulatoria, innovación y nuevos instrumentos financieros. En este contexto, España afronta importantes desafíos estructurales, entre ellos una elevada dependencia de materiales estratégicos importados, fragmentación regulatoria y un esfuerzo insuficiente en I+D. Las recomendaciones del Semestre Europeo insisten en avanzar en estos ámbitos para reforzar la competitividad del tejido industrial y aprovechar plenamente las oportunidades del próximo MFP.

La descarbonización industrial y energética enfrenta una brecha estructural de financiación especialmente crítica en las fases tempranas de desarrollo y escalado tecnológico. En estas etapas, las ayudas públicas, la financiación propia de las empresas y el capital riesgo no ofrecen ni la escala ni la cobertura necesarias para acompañar el despliegue necesario. Aunque existe financiación inicial en fases de innovación, esta se reduce de forma significativa en el momento del *scale-up*, generando un *missing middle* persistente entre la demostración y la comercialización. A ello se suma el limitado apetito de riesgo de la deuda tradicional, que tiende a concentrarse en activos consolidados o en estructuras altamente estandarizadas. Frente a este diagnóstico, emerge la oportunidad de rediseñar la arquitectura de financiación pública hacia instrumentos más catalíticos que permitan reducir el riesgo percibido y movilizar capital privado a escala.

A continuación, se presentan las principales propuestas para reforzar el papel catalítico del MFP 2028-2034 en la transformación del sector industrial y energético.



Descarbonización de la industria

- Los PCNR deben operar como el brazo inversor de los objetivos climáticos nacionales, priorizando la descarbonización de los ecosistemas industriales regionales para asegurar una transición justa en zonas dependientes de industrias tradicionales.
- Impulsar los mecanismos de estabilización como los Contratos por Diferencias de Carbono (CCfD, por sus siglas en inglés) a través del FEC y del Banco de Descarbonización Industrial, complementándolos a nivel nacional con subastas *as-a-service*. Estos instrumentos deben proporcionar estabilidad de ingresos en sectores de difícil reducción de emisiones (*hard-to-abate*) como el acero y el cemento, cubriendo no solo el CAPEX sino también el OPEX para asegurar la viabilidad comercial frente a tecnologías fósiles.
- El FEC debe priorizar inversiones en toda la cadena de valor de materias primas críticas, alineado con las prioridades de la IAA.
- La contratación pública debe consolidarse como un mecanismo de demanda mediante la obligación de **cuotas mínimas de materiales bajos en carbono**. Las medidas de apoyo a la demanda para consumidores y PYMES (*vouchers* de electrificación) deben concentrarse en los PCNR, reservando el FEC para la fabricación industrial a escala.



Tecnologías limpias (Cleantech)

- Aplicar por defecto la preferencia europea en la adjudicación de recursos (Art. 10 FEC), restringiendo el apoyo a la fabricación extracomunitaria a excepciones estratégicas justificadas.
- Para reducir la carga administrativa de las PYMES y scale-ups, se deben priorizar las convocatorias aceleradas y específicas bajo el criterio de interés público imperativo (Art. 20 FEC).
- Mantener y defender la tasa de provisión del 50% en la ventana ECF-InvestEU (Art. 21.3 FEC), superior al 40% de programas anteriores. Este incremento es vital para que el Grupo BEI asuma mayores riesgos y proporcione adicionalidad real en proyectos de vanguardia.
- Reforzar y ampliar el esquema *Cleantech Counter-Guarantee* del BEI tras su fase piloto. Este instrumento es clave para contragarantizar a bancos comerciales, reduciendo los requisitos de colateral y liberando capital circulante (*working capital*) necesario para el crecimiento industrial.
- Definir las tecnologías limpias como prioridad estratégica de Horizonte Europa y crear nuevas *Competitiveness Joint Undertakings* en sectores clave como baterías y electrificación. El objetivo es centrar la investigación aplicada en proyectos piloto que reduzcan el riesgo tecnológico, asegurando una transición fluida hacia la fabricación industrial financiada por el FEC.
- Garantizar un itinerario de inversión que cubra todo el ciclo, desde la investigación (TRL bajos en Horizonte Europa) y los proyectos FOAKs (con el Fondo de Innovación), hasta la madurez comercial (con el FEC) y el escalado industrial masivo (garantías InvestEU).



Redes energéticas

- Mantener la cofinanciación de hasta el 75% para Proyectos de Interés Común que aporten un alto valor en seguridad de suministro, solidaridad o innovación radical (Art. 10.7.b de la propuesta de reglamento del Mecanismo Conectar Europa, CEF por sus siglas en inglés). Esta intensidad es vital para infraestructuras complejas como los interconectores híbridos offshore y la red troncal de hidrógeno verde.
- Transitar de subvenciones a fondo perdido hacia garantías y financiación combinada. Dado que las redes son activos maduros con periodos de amortización de 20 a 50 años, el presupuesto de la UE debe utilizarse a través de la ventana ECF-InvestEU para cubrir riesgos de refinanciación y atraer capital institucional.
- Ampliar el alcance del CEF-Energía para financiar la modernización de las redes de distribución (DSOs), punto crítico para la electrificación industrial. El programa debe apoyar también la resiliencia de la cadena de valor mediante la compra agregada estratégica de componentes (cables, transformadores) y el acceso a materias primas críticas.
- Reforzar las subastas transfronterizas de renovables, alineando el CEF con el Mecanismo de Financiación de Energías Renovables de la Unión. Esto permite reducir el coste del capital mediante proyectos conjuntos entre Estados miembros.
- Proporcionar apoyo financiero para la digitalización total del *permitting*, reduciendo los plazos de aprobación mediante la unificación de portales digitales y el uso de datos compartidos.

Propuestas de programas de financiación catalítica nacional para la descarbonización industrial

Programa	Descripción del programa y mejoras para una mayor orientación catalítica
Existentes	
Proyectos innovadores de almacenamiento energético (IDAE)	• Línea de ayudas no reembolsables para la inversión inicial (Capex). • Garantizar la continuidad post-MRR a través del PCNR, crítico para evitar vertidos renovables y estabilizar precios industriales.
Nuevos modelos de negocio en la transición energética (IDAE)	• Se configura como un "laboratorio" para agregadores independientes. • Transitar de subvenciones a instrumentos de garantía para cubrir el riesgo de los DSOs al realizar inversiones anticipadas antes de que la demanda industrial esté conectada. • Podría enfocarse en crear contratos de flexibilidad estándar que permitan a las industrias cobrar por modular su consumo.
PERTE de Descarbonización Industrial (MITECO)	• Ayudas y préstamos para la descarbonización industrial. • Necesario transitar de ayudas de CAPEX hacia el apoyo al OPEX y simplificar la burocracia, articulándolo con el futuro Banco de Descarbonización Industrial.
Fond-ICO Sostenibilidad e infraestructuras (ICO Axis)	• Participaciones de capital de forma minoritaria, deuda subordinada o préstamos participativos para proyectos de infraestructura sostenible. • Complementar con el programa InvestEU con la provisión de capital concesional para el escalado.
Fondo de apoyo a la inversión industrial productiva (Sepides)	• Apoyo financiero a través de préstamos a largo plazo para impulsar proyectos empresariales que generen desarrollo económico. • Impulsar la financiación vinculada a la sostenibilidad, así como la inclusión de capital concesional.
Programa Invierte (CDTI)	• Inversión de capital riesgo en empresas de base tecnológica a través de participación en fondos de inversión o de coinversión directa. • Impulsar la financiación puente o facilitar las estrategias de salidas del capital riesgo.
Mecanismo de capacidad (MITECO)	• Contratos que aseguran un precio por la energía aportada a la capacidad de red. Siguiendo el informe Draghi, las subastas deben dejar de ser "solo precio" e incluir criterios de resiliencia de la cadena de valor y contribución a la estabilidad del sistema.
Fondo de Impulso a la Descarbonización (FIDI) (sustituye al FERGEI)	• Anteriormente enfocado a ofrecer cobertura a la contratación eléctrica (PPA) de consumidores electrointensivos. • Ha ampliado alcance para asumir también operaciones orientadas a cubrir el riesgo económico asociado a la inversión y donde se prevé la puesta en marcha de los CCfD en España.

Propuestas	
Contratos por Diferencia de Carbono (CCfD)	• Evolucionar el piloto de 100 M€ hacia un fondo con dotaciones permanentes alimentado por los ingresos de las subastas del EU ETS. • Para maximizar la eficiencia, la adjudicación debe realizarse mediante subastas competitivas, lo que obliga a las empresas a revelar su brecha real de financiación y reduce el riesgo de sobrecompensación
Plataforma nacional de estabilización de precios	• Plataforma de creación de mercado (subastas dobles y acuerdos marco) en industrias de difícil abatimiento y vincular con compra pública verde.
Marco de apoyo a PPA's renovables industriales	• Implementar contragarantías públicas que cubran el riesgo de impago en contratos a largo plazo (10-15 años), permitiendo que empresas accedan a precios de energía estables. • Fomentar el pooling de demanda industrial (especialmente en clústeres industriales).
Subastas de almacenamiento as-a-service	• Incorporar un componente de "almacenamiento as-a-service" para la industria electrointensiva. El apoyo no debe ser solo al activo, sino a la disponibilidad de capacidad para que las industrias puedan contratar almacenamiento compartido y reducir sus picos de potencia contratada. • Enfocar el modelo hacia Valles de Aceleración Net-Zero, donde el almacenamiento sea un servicio compartido entre varias industrias para gestionar vertidos renovables y reducir los picos de potencia contratada.
Esquema Catalítico para la Descarbonización Industrial	• Ventanilla de financiación integrada que combina asistencia técnica para estructurar proyectos bancables, capital concesional aportado por el PCNR y garantías de programas InvestEU para apalancar capital privado. • Se podría implementar como ventana industrial del próximo Fondo España Crece gestionado por el ICO.

Fuentes (elaboración propia): Gobierno de España. Políticas palanca y componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; GFI España (2025). Informe de progreso GT4 - Consejo de Finanzas Sostenibles.



3 Transporte: electrificación, intermodalidad y movilidad sostenible

Las prioridades europeas para el periodo 2028-2034 sitúan al transporte como un sector clave para la descarbonización y la competitividad. Las recomendaciones del Semestre Europeo para España convergen con el **Plan Europeo de Inversión en Transporte Sostenible (STIP)** en la necesidad de acelerar la electrificación, reforzar el transporte ferroviario e intermodal, desarrollar infraestructuras de recarga y combustibles alternativos y apoyar la descarbonización de la aviación y el transporte marítimo. La financiación europea del próximo MFP

combina instrumentos de gestión directa (CEF, FEC, Horizonte Europa) con los fondos de los PCNR de gestión compartida, permitiendo financiar tanto grandes corredores transeuropeos como la movilidad urbana y regional, la innovación industrial y el despliegue de tecnologías limpias.

Para el periodo 2028-2034, el despliegue de fondos europeos en España debería estructurarse en torno a las siguientes recomendaciones para los principales segmentos de movilidad sostenible:



Ferrocarril transfronterizo y red básica RTE-T

- Mantener el CEF-T como subvención de base para proyectos transfronterizos, cuyo retorno se difunde a los países vecinos y desincentiva la inversión nacional.
- Combinar la subvención con préstamos a largo plazo del BEI e InvestEU para los componentes con ingresos (estaciones, material rodante, servicios), reservando la subvención para los tramos sin retorno comercial.
- Articular una estrategia de financiación específica para la alta velocidad que comprometa desde el inicio a actores financieros. La Comisión propone un *High-Speed Rail Deal* para 2026 que involucre a gobiernos, industria y actores financieros para escalar la red de alta velocidad.
- Incluir una hoja de ruta de financiación específica para la migración del ancho ibérico al estándar en los corredores Atlántico y Mediterráneo, principal desafío para la conectividad con Francia y Portugal.



Transporte por carretera

- Priorizar la inversión en una red nacional de zonas de aparcamiento seguras para vehículos comerciales y el despliegue masivo de infraestructura de recarga para vehículos pesados (hidrógeno y recarga ultra-rápida de alta potencia).
- Incorporar infraestructura *EV-ready* carriles para transporte colectivo y mercancías.
- Incluir la modernización del alumbrado público y el uso de pavimentos sostenibles que reduzcan la huella de carbono y el ruido, alineado con la Estrategia de Eficiencia Energética en la Red de Carreteras del Estado.
- Incentivar la implementación y el mantenimiento de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). La financiación debe cubrir tanto el despliegue digital como las medidas complementarias de movilidad activa (carriles bici, itinerarios peatonales) y aparcamientos disuasorios que desincentiven el vehículo privado.



Transporte público urbano, nodos y plataformas multimodales

- Este segmento concentra el 90% de los usuarios (especialmente en redes de Cercanías) y ofrece los mayores retornos socioeconómicos, aunque históricamente ha estado infrafinanciado en comparación con las grandes infraestructuras. Es necesario que el próximo presupuesto corrija este desequilibrio para maximizar el ahorro de CO2 y la equidad social.
- Canalizar el grueso de los recursos a través del PCNR, centrando el apoyo en la modernización de redes regionales y locales frente a nueva capacidad. Se deben escalar modelos de *blending* con InvestEU para la renovación de flotas cero emisiones bajo esquemas de *leasing* de baterías o modelos as-a-service.
- España cuenta con 49 nodos urbanos bajo el Reglamento RTE-T. Se debe asegurar la financiación para que cada nodo disponga de al menos un intercambiador multimodal con infraestructura de recarga para autobuses y autocares, evitando el "vacío de financiación" que existe actualmente entre el CEF (centrado en lo transfronterizo) y los planes regionales.
- Captar las plusvalías del suelo y aplicar modelos de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) en los nodos multimodales para generar flujos de ingresos que respalden la inversión privada y reduzcan la dependencia del subsidio directo.
- Reforzar la capacidad técnica de los municipios pequeños para estructurar operaciones combinadas y asegurar que los planes nacionales referencien las obligaciones de nodos urbanos y los planes de movilidad sostenible.



Combustibles sostenibles e infraestructura de recarga

- Mientras que la recarga eléctrica es relativamente bancable y debe apoyarse principalmente en garantías de InvestEU y préstamos concesionales; los combustibles sostenibles de aviación y marítimos (SAF/SMF) requieren un esfuerzo público mucho mayor de mitigación de riesgo comercial.
- Cerrar la brecha de bancabilidad de los e-fuels con mecanismos de subastas bilaterales (*pooled double-sided auctions*), que ofrece contratos largos a los productores y cortos a los compradores y resuelve el desajuste contractual que hoy bloquea las decisiones de inversión.
- Extender los acuerdos de compra a largo plazo (PPA) y los contratos tripartitos a la producción y almacenamiento de combustibles, y emplear contratos por diferencia o de carbono para estabilizar ingresos.
- Resolver con carácter prioritario los retrasos de conexión a red y de puesta en servicio, que dejan inoperativa una parte significativa de la infraestructura ya instalada.





Puertos, plataformas logísticas y terminales multimodales de mercancías

- Aprovechar la afinidad comercial del segmento mediante concesiones a operadores privados de terminal, el modelo de puerto *landlord* y préstamos concesionales para infraestructura.
- Apoyar la electrificación de muelle y el repostaje de combustibles alternativos alineados con el plan STIP y el reglamento AFIR. Los corredores marítimos verdes deben actuar como laboratorios para escalar estos combustibles.
- Mantener en subvención la electricidad de muelle en puertos pequeños, donde el retorno es demasiado débil para sostener financiación combinada.
- Reservar el CEF-T para las conexiones ferroviarias y de hinterland que multiplican el cambio modal, y coordinar la inversión a escala europea para evitar exceso de capacidad por competencia entre puertos.

Propuestas de programas de financiación catalítica nacional para la descarbonización en transporte

Programa	Descripción del programa y mejoras para una mayor orientación catalítica
Existentes	
Ferrocarril transfronterizo y red básica RTE-T / vías navegables	
Corredores europeos (Atlántico y Mediterráneo)	• El próximo CEF-Transporte debe estructurarse como una "capa de primera pérdida" para cubrir riesgos en proyectos con ingresos (estaciones, terminales), permitiendo que el grueso provenga de préstamos concesionales y garantías de InvestEU.
Red Transeuropea de Transporte	• Priorizar el uso de asistencia técnica reforzada para que los proyectos regionales sean elegibles para el CEF-T. • Vincular los fondos a resultados medibles de descarbonización y accesibilidad.
Ecoincentivos al transporte ferroviario de mercancías	• Evolucionar hacia mecanismos de subastas bilaterales o contratos tripartitos para dar certidumbre a largo plazo a los operadores que inviertan en material rodante limpio, reduciendo el riesgo de ingresos.
Transporte por carretera	
Plan MOVES	• Evolucionar de la subvención a instrumentos que apalanquen capital privado (garantías, <i>leasing</i>, garantía de valor residual); orientar la ayuda a la demanda de rentas bajas a través del Plan Social para el Clima.
Combustibles alternativos e infraestructura de recarga	
E-credits	• Transponer la RED III para crear un mercado de e-credits que incluya la recarga privada.

Existentes	
Transporte público urbano y regional, nodos y plataformas multimodales	
Fondo Estatal para la Movilidad Sostenible (Ley 9/2025, en definición)	• Debe integrar no solo subvención sino también esquemas de financiación combinada (<i>blending</i>), utilizando los recursos públicos para cubrir riesgos iniciales y atraer capital privado masivo mediante las garantías
Mejora del servicio de Cercanías	• Vincular a esquemas de financiación de material rodante (<i>leasing</i>/ROSCO) que movilicen capital privado e integrar los nodos con desarrollo orientado al transporte.
Puertos, plataformas logísticas y terminales multimodales	
Intermodalidad y logística	• Combinar la subvención con concesiones a operadores de terminal y préstamos para infraestructura portuaria verde; reservar la subvención para las conexiones de hinterland que multiplican el cambio modal.
Electrificación de muelle (OPS) y repostaje de combustibles alternativos	• Mantener en subvención el OPS en puertos pequeños (retorno estructuralmente débil) y emplear facilidades concesionales para el <i>bunkering</i> de combustibles alternativos en los grandes <i>hubs</i>, coordinando a escala europea para evitar exceso de capacidad.
Propuestas	
Transporte por carretera	
Garantía de valor residual de vehículos eléctricos	• Crear un fondo de garantía de valor residual, especialmente para vehículos pesados, que ayudaría a reducir el coste de financiación o leasing al mitigar la incertidumbre tecnológica sobre el activo al final de su vida útil.
Impulso de estaciones de recarga renovables	• Desarrollo de proyectos integrados de corredores de recarga, que combinen infraestructura de recarga de alta potencia con sistemas de almacenamiento en baterías (BESS), facilitando el despliegue de flotas eléctricas y reduciendo las barreras de conexión a la red.
Transporte público urbano y regional, nodos y plataformas multimodales	
Programa de leasing social de Vehículo Eléctrico	Ayudas para cubrir parte de la cuota periódica de arrendamiento (<i>renting</i>) para rentas medias-bajas mediante convenios con fabricantes y arrendadoras; extender el modelo a bicicletas eléctricas y micromovilidad.

Propuestas	
Combustibles alternativos e infraestructura de recarga	
Financiación vinculada a la utilización	Garantía de riesgo compartido que permita desplegar recarga antes de la demanda en zonas de baja o incierta utilización, alineando la amortización con la utilización real del punto de recarga.
Intermediario de mercado de e-SAF (subastas bilaterales)	Crear un intermediario que compre e-SAF con contratos a largo plazo y lo venda a corto, dando certidumbre de ingresos al productor; se podría alinear con el FEC y un futuro mecanismo de subasta a escala UE.

Fuentes (elaboración propia): Políticas palanca y componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; GFI España (2025). Informe de progreso GT4 - Consejo de Finanzas Sostenibles; Parlamento Europeo (2026). Investing in Transport in the new MFF.

4

Conservación y restauración de la naturaleza y transformación del sistema agroalimentario

La conservación y restauración del capital natural constituye una prioridad estratégica para España, tanto por su elevada dependencia de los servicios ecosistémicos como por su creciente exposición a los impactos del cambio climático. Según estimaciones del Semestre Europeo, España es el Estado miembro de la UE cuya economía depende en mayor medida de estos servicios (un 32% del VAB), mientras que el deterioro de los ecosistemas es significativo: únicamente el 8,9% de los hábitats presenta un estado de conservación favorable y el déficit de inversión en capital natural se estima en torno a 5.000 millones de euros anuales.

En este contexto, las recomendaciones del Semestre Europeo y el marco europeo de restauración de la naturaleza convergen en la necesidad de reforzar la resiliencia climática mediante la gestión sostenible del agua, la restauración de ecosistemas y el impulso de sistema agroalimentario sostenible. Este último se configura como principal usuario del suelo y del agua, y su transición hacia modelos más sostenibles y resilientes condiciona tanto la restauración de la naturaleza como la seguridad alimentaria y la viabilidad económica del medio rural.

Las recomendaciones que se presentan a continuación identifican ámbitos prioritarios para la canalización de los fondos europeos en España, con el objetivo de contribuir a una utilización eficaz de los recursos naturales disponibles.





Sector agrario: la nueva PAC como pilar de resiliencia

- La PAC posterior a 2027 evoluciona técnicamente hacia un equilibrio entre requisitos obligatorios e incentivos voluntarios a través de los siguientes esquemas principales:



Las Acciones Agroambientales y Climáticas Voluntarias (AECAs) constituyen el principal instrumento de la nueva arquitectura verde de la PAC y permiten a los Estados miembros diseñar incentivos voluntarios para fomentar prácticas agroambientales y facilitar la transición hacia sistemas agrarios más sostenibles y resilientes. No obstante, el mayor margen de flexibilidad nacional hace necesario preservar un nivel adecuado de ambición ambiental y garantizar una coordinación suficiente entre los Estados miembros para evitar distorsiones en el mercado único. En este contexto, las AECAs deberían alinearse con los objetivos del Plan Estratégico de la PAC e incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren su contribución efectiva a la descarbonización, la protección de la biodiversidad y el fortalecimiento de la resiliencia del sector agrario.



La Administración Responsable de las Explotaciones (art. 3 PAC) sustituye la condicionalidad clásica por los **requisitos legales de gestión y prácticas de protección** diseñadas por los Estados miembros para proteger suelos y cursos de agua. Las prácticas de protección deben ser diseñadas por los Estados miembros para garantizar el cumplimiento del principio DNSH, vinculando el pago base a la preservación activa de humedales y suelos ricos en carbono.



Los fondos deben potenciar los **Sistemas de Conocimiento e Innovación Agrícola** para facilitar la transferencia tecnológica en prácticas como la **agricultura de carbono** y la gestión de recursos genéticos forestales. Estos esquemas de conocimiento podrían basarse en una red de *Lighthouses* o *Living Labs* que actúen como centros de transferencia tecnológica *in situ* para modelos regenerativos.

- La **gestión de riesgos** debe transitar de un modelo reactivo a uno proactivo, incentivando a los agricultores que apliquen medidas de prevención y reducción de vulnerabilidad. Se recomienda condicionar las primas bonificadas del seguro agrario a la adopción previa de medidas de adaptación y resiliencia climática.
- En la negociación del MFP, se debería defender un **blindaje de gasto mínimo para las medidas medioambientales y climáticas** (análogo a la reserva al apoyo a la renta) y una **financiación 100% europea de las AECAs**, preservando la lógica de los actuales eco-regímenes. La desaparición de estos y el aumento de la cofinanciación nacional y regional exigida (entre el 30% y el 60%) generan un sesgo a favor de las ayudas a la renta, íntegramente financiadas por la UE, en detrimento de la acción medioambiental y climática (Alinnea, 2025b).
- La programación española debe incorporar una **perspectiva de cadena agroalimentaria**: la única referencia a los sistemas alimentarios en la propuesta de Reglamento PAC figura en las ayudas a inversiones (art. 13), que priorizan la resiliencia climática e hídrica. Se recomienda extender esa lógica al conjunto de la cadena de valor (procesado, distribución, consumo y gestión de residuos) e integrar factores sistémicos como el desperdicio alimentario en los mecanismos de gobernanza y en la evaluación de los resultados.



Sistema agroalimentario: financiar la transición climática y el uso sostenible del suelo

- La financiación climática del sistema agroalimentario debe adoptar un enfoque sistémico, que abarque toda la cadena de valor y los sectores vinculados. Ello implica priorizar inversiones que reduzcan emisiones a lo largo de la cadena, fomenten la circularidad de los recursos, promuevan dietas sostenibles y minimicen el desperdicio alimentario.
- Movilizar de forma complementaria las **fuentes públicas y privadas de financiación**. Se puede orientar el Fondo de Innovación y el PERTE de Economía Circular hacia la descarbonización de plantas de procesado, la eficiencia energética y la refrigeración industrial y la valorización de subproductos (biogás, biometano y biofertilizantes).
- Catalizar, mediante garantías públicas (SAECA, CERSA, InvestEU), los préstamos verdes y vinculados a la sostenibilidad, los bonos verdes y los fondos de inversión especializados, con métricas y verificación independiente alineadas con la taxonomía de la UE para mitigar el riesgo de *greenwashing*.
- Priorizar los mecanismos de garantía y la asistencia técnica dirigidos a pequeñas explotaciones, pymes agroalimentarias y jóvenes agricultores, cuya falta de historial crediticio y de colateral frena el relevo generacional y la inversión verde en el medio rural.
- Situar la política de uso del suelo en el centro de la transición: proteger pastos permanentes, humedales y suelos ricos en carbono; remunerar la agricultura de carbono y las prácticas agroecológicas con sistemas MRV rigurosos que garanticen su adicionalidad.
- Apoyar tanto la conversión como el mantenimiento de la agricultura ecológica y la extensificación ganadera en zonas de alta concentración, condicionadas a planes de acción de transición; y evitar la mala adaptación, garantizando que las inversiones en regadío respeten los caudales ecológicos y el principio de recuperación de costes de la Directiva Marco del Agua.



Infraestructura verde y resiliencia urbana a través de la política de cohesión

- Priorizar la financiación de sistemas urbanos de drenaje sostenible y jardines de lluvia que mejoren el índice biótico del suelo y la permeabilidad urbana. Estas intervenciones deben diseñarse como sistemas ecológicamente funcionales basados en suelos vivos que permitan la gestión de pluviales y la recarga efectiva de acuíferos.
- Canalizar fondos para la restauración de llanuras de inundación y tramos fluviales degradados en entornos urbanos y periurbanos. Se recomienda promover procesos de naturalización espontánea y la creación de nuevos meandros donde sea viable para recuperar la funcionalidad hidrológica.
- Utilizar la financiación europea para la **creación y consolidación de una red de refugios climáticos**. Esto incluye la adecuación de espacios públicos y edificios (especialmente en barrios vulnerables) con infraestructura verde resiliente para proteger a la población ante episodios de calor extremo.
- Fomentar la creación de **mancomunidades de infraestructura verde** para que municipios pequeños y medianos compartan recursos técnicos y accedan de forma conjunta a la financiación. Esto permite coordinar actuaciones que trascienden los límites administrativos, como la conectividad ecológica y la gestión de especies invasoras.



Naturaleza y restauración de ecosistemas

- Los PCNR deben ser legalmente coherentes con el futuro Plan Nacional de Restauración (PNR) derivado del Reglamento (UE) 2024/1991. El PNR debe actuar como un mapa de prioridades operativas. Esto significa que el PCNR no solo debe listar medidas, sino orientar espacialmente las "prácticas de protección", las áreas de biodiversidad y los fondos de cohesión hacia los corredores ecológicos identificados como críticos.
- Movilizar fondos para la recuperación funcional de las vías pecuarias y la desfragmentación de hábitats, integrando estos objetivos en todos los proyectos de infraestructuras lineales.
- Las inversiones en modernización del regadío deben garantizar la adecuación de los cultivos a las condiciones ambientales presentes y futuras, evitando el efecto rebote mediante el cumplimiento del principio de recuperación de costes de la Directiva Marco del Agua y la preservación de los caudales ecológicos.
- Impulsar una conectividad ecológica efectiva mediante el desarrollo coordinado de las estrategias autonómicas de infraestructura verde, conectividad y restauración ecológica (art. 15 de la Ley 42/2007), así como de los planes sectoriales de biodiversidad (art. 14), integrando a todas las Comunidades Autónomas y sectores económicos.
- Impulsar el desarrollo de estándares nacionales para **créditos de biodiversidad y blue carbon**, evitando la competencia dispar entre regiones.
- Priorizar la financiación de la restauración pasiva (libre evolución) y la eliminación de barreras fluviales obsoletas, que ofrecen los mayores co-beneficios en gestión de riesgos de inundación y recarga de acuíferos.
- Se recomienda el uso de fiscalidad favorable para gastos vinculados a la gestión forestal sostenible y acuerdos de custodia del territorio.



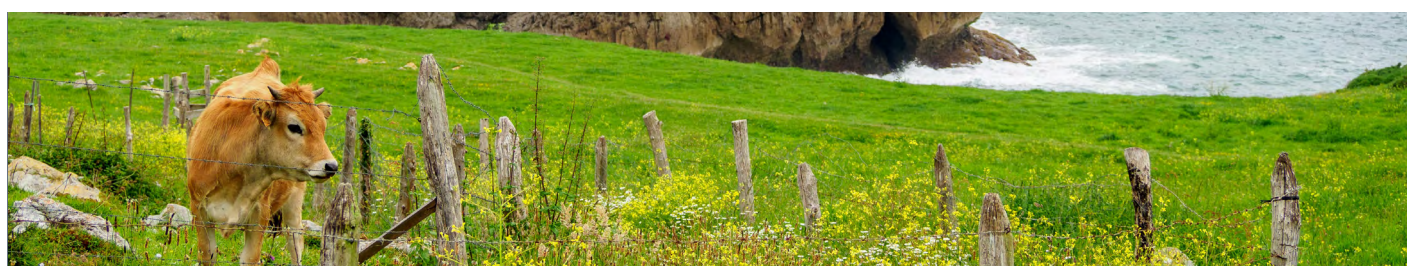
Propuestas de programas de financiación catalítica nacional para la conservación y restauración de la naturaleza

Programa	Descripción del programa y mejoras para una mayor orientación catalítica
Existentes	
PIMA Adapta	- Esquema de subvenciones directas financiado con ingresos de subastas de derechos de emisión que apoya restauración ecológica, gestión hídrica y renaturalización urbana. - Podría evolucionar hacia una Nature Blending Facility y reservar parte de los fondos como capital de primera pérdida para proyectos del PNR y financiar la asistencia técnica para hacer los proyectos bancables.
PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua	- Canaliza subvenciones para proyectos de operadores de ciclo urbano, comunidades de regantes y desplegando infraestructura digital de eficiencia hídrica. Ha presentado una alta demanda, lo que evidencia su necesidad de un diseño más catalítico. - Se podría incluir un tramo dual por convocatoria con un componente de subvención (asistencia técnica, pequeños municipios, etc.) y un componente de préstamo concesional vía ICO-Verde para proyectos de ahorro tarifario. - Crear un certificado de eficiencia hídrica vinculado a las reducciones cuantificadas, que permita a operadores urbanos y comunidades de regantes monetizar mejoras futuras más allá de la ventana de subvención.
Seguro Agrario Combinado	- Cobertura del riesgo climático del sector primario, con el CCS como garante último ante riesgos extraordinarios y con subvención para el pago de la prima de seguro. - Modernizar con coberturas paramétricas basadas en indicadores climáticos y ampliar el reaseguro público-privado a riesgos emergentes (sequía, calor, pérdidas agrícolas); condicionar las primas bonificadas a prácticas resilientes y soluciones basadas en la naturaleza, en coherencia con las medidas medioambientales de la PAC.
Línea ICO-MAPA-SAECA	- Reducción del coste de la garantía crediticia (comisión de aval y de estudio de las líneas SAECA para préstamos a explotaciones agrarias y operadores pesqueros. - Evolucionar hacia un mecanismo permanente de garantía contracíclica cofinanciada con InvestEU (mutualizando el riesgo de primera pérdida en vez de solo abaratar la prima), vinculándose a criterios de resiliencia climática o hídrica.
AvalessAECA / Líneas de Reafianzamiento de CERSA	- Garantías de cartera para facilitar el acceso al crédito bancario de agricultores y pymes rurales. - Crear una línea específica de reafianzamiento para inversiones de adaptación hídrica y regenerativa, apoyada en la garantía de sostenibilidad de InvestEU.

Existentes	
Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia	- Fondo público de restauración que centraliza recursos para la recuperación de ecosistemas. - Se propone evolucionar a un mecanismo catalítico como un Landscape Accelerator. En lugar de solo dar subvenciones, debe estructurar y agregar pequeños proyectos de restauración territorial para que alcancen el tamaño crítico necesario para ser financiados por el mercado.
Línea Agrolmpulso (ENISA)	- Préstamo participativo sin garantías reales con tipo variable en dos tramos: Euribor + tramo ligado a la rentabilidad financiera de la empresa. - Podría evolucionar con un tramo de garantía de cartera cofinanciado por InvestEU que permita multiplicar el volumen de financiación; vincular el segundo tramo de interés a métricas climáticas; reservar condiciones preferentes a proyectos que apoyen infraestructuras ya financiadas por otros fondos nacionales o europeos.

Propuestas	
Mercado nacional de créditos carbono y de naturaleza	Impulso de un mercado nacional de créditos de carbono y biodiversidad de alta integridad apoyado en estándares nacionales unificados y alineado con el marco de certificación de la UE para agricultura de carbono (CRCF, por sus siglas en inglés), así como replicar estrategia de demanda como el buyers club a nivel nacional.
Créditos de resiliencia y adaptación	Crédito soberano (o subsoberano con re-garantía estatal) vinculado a resultados, que certifica y monetiza el valor de bien público de una intervención de adaptación climática medida contra una línea de base contrafactual.
Bonos municipales de biodiversidad	Bonos de proyecto de ayuntamientos y mancomunidades para infraestructura verde urbana y periurbana. Pueden respaldarlos con tasas municipales y con garantías que reduzcan el coste de emisión y permitan agregar proyectos pequeños para inversores institucionales.
Compra pública de productos de agricultura	Contratación pública como motor de demanda estable para producción agro-regenerativa. Para ello, es necesario definir criterios técnico-ambientales y rediseñar los pliegos para priorizar la producción regenerativa; apoyarse en la contratación pública de soluciones innovadoras de Horizonte Europa y en la PAC para crear demanda estable.

Fuentes (elaboración propia): Gobierno de España. MITECO (2021). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030; GFI España (2025). Informe de progreso GT4 - Consejo de Finanzas Sostenibles.



Regiones y entidades locales: motores de la implementación

El papel de las regiones y las entidades locales se ha convertido en uno de los principales puntos de debate del MFP 2028-2034. La propuesta de integrar los fondos de cohesión, la PAC y otros programas en PCNR ha generado preocupación por el riesgo de una mayor centralización, con menor capacidad de influencia de los gobiernos subnacionales y una pérdida de la dimensión territorial de las inversiones.

Estas inquietudes contrastan con la evidencia disponible. El estudio ESPON URDICO (2026) muestra que la participación de ciudades y regiones mejora la absorción, la adecuación territorial y la sostenibilidad de los fondos, mientras que la revisión intermedia de la política de cohesión concluye que los programas gestionados por las regiones presentan mejores tasas de ejecución y mayor satisfacción de los beneficiarios. En este contexto, el Comité Europeo de las Regiones advierte de que, sin mecanismos vinculantes de participación en los PCNR, se debilitaría el principio de gobernanza multinivel, uno de los pilares de la política de cohesión.

Más allá de una cuestión institucional, este debate tiene implicaciones directas sobre la eficacia de las inversiones, la apropiación territorial de las reformas y la capacidad del futuro presupuesto europeo para responder a las diferentes realidades y necesidades de los territorios.

Principales propuestas para fortalecer la dimensión territorial

Ante estos desafíos, las instituciones europeas, las redes de gobiernos regionales y locales coinciden en la necesidad de reforzar la dimensión territorial del nuevo MFP. Las principales propuestas se orientan a preservar los principios de asociación y gobernanza multinivel que han caracterizado tradicionalmente la política de cohesión, garantizando que la simplificación administrativa no se traduzca en una recentralización de la gestión ni en una pérdida de eficacia de las inversiones sobre el terreno. Entre las medidas más relevantes destacan las siguientes:



Gobernanza multinivel y participación efectiva en los PCNR

- Inclusión expresa de capítulos regionales y urbanos en los PCNR, que permitan definir prioridades propias e integrar estrategias territoriales. Por ejemplo, a través del establecimiento de un modelo de planificación multinivel en cascada, en el que el PCNR defina el marco estratégico nacional y las prioridades comunes, mientras que las comunidades autónomas elaboren planes territoriales vinculados que concreten inversiones, reformas y objetivos adaptados a sus realidades, garantizando la coherencia con el marco nacional y evitando que el PCNR se convierta en un documento poco operativo.
- Transformación de la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos en un órgano de codecisión (y no solo de consulta) en el diseño de los capítulos regionales y territoriales de los PCNR.
- Impulso de un Pacto Territorial por el Clima en España como marco de referencia para la articulación de compromisos vinculantes entre niveles de gobierno en materia de reducción de emisiones, adaptación y transición justa, así como para la rendición de cuentas del gasto climático.





Capacidades administrativas, asistencia técnica y fortalecimiento institucional

- Desarrollo de asistencia técnica sistematizada en los PCNR para la preparación e implementación de proyectos locales, garantizando acceso más allá de las grandes ciudades.
- Ampliación del alcance de instrumentos europeos de asistencia técnica (ELENA, PDA, EUCEF, JASPERS) hacia entidades locales de menor tamaño.
- Creación de financiación estructural para ventanillas únicas (one-stop-shops) como estructuras de apoyo, dinamización del mercado e integración de proyectos.
- Refuerzo de las estrategias urbanas en todos los niveles territoriales, especialmente en municipios pequeños, mediante instrumentos operativos, planes ya diseñados y apoyo técnico para su ejecución.



Arquitectura financiera y preservación de instrumentos territoriales

- Desarrollo de mecanismos de financiación mixta por sectores (vivienda social, rehabilitación, transporte, naturaleza) en coordinación con el BEI y la banca pública regional.
- Impulsar el programa LEADER para revitalizar zonas rurales a través de la diversificación económica, combatir la despoblación, aprovechar recursos locales y fomentar la innovación.
- Impulsar el programa Interreg para reducir desigualdades y abordar retos comunes entre regiones, fomentar la innovación y competitividad, proteger el medio ambiente, y la mejora de infraestructuras y servicios.
- Asignación de presupuesto para un compartimiento nacional dentro de la European Urban Initiative para proyectos de innovación local, siguiendo las recomendaciones de la Revisión Intermedia de la Política de Cohesión.



El papel de las ciudades en la financiación climática europea

La **Misión Europea de Ciudades Climáticamente Neutras e Inteligentes** de Horizonte Europa ha seleccionado 112 ciudades europeas, entre ellas Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid, Vitoria-Gasteiz y otras ciudades españolas, para convertirse en verdaderos laboratorios de la transición climática antes de 2030. Su éxito proviene de un esfuerzo a nivel nacional de coordinación como la primera plataforma nacional de ciudades citiES2030 y los propios técnicos de los ayuntamientos por combinar distintos instrumentos de financiación y asistencias técnicas tanto fuera como dentro del MFP.

Dentro de la **Urban Agenda for the EU**, el **partnariado de la Descarbonización de Edificios**, ha presentado en su publicación [Steering the Next MFP Towards Real Implementation](#), un conjunto de diez recomendaciones destinadas a garantizar que las futuras inversiones de la UE apoyen mejor a las autoridades locales en la ejecución de iniciativas de descarbonización integradas y enfocadas en el territorio, incluyendo la renovación de edificios, la transformación de los sistemas de frío y calor, e infraestructuras verdes. También tiene como objetivo reforzar el papel de las ciudades y de la Agenda de Ciudades de la UE en el próximo MFP.

Hacia una gobernanza multinivel para la financiación climática en España

Las secciones anteriores han trazado una hoja de ruta para maximizar el impacto de los fondos europeos en la transición climática, desde la financiación catalítica y la descarbonización sectorial hasta la justicia social y la gobernanza territorial. Su efectividad, sin embargo, depende de su integración en una arquitectura de gobernanza multinivel capaz de coordinar de forma coherente a todos los actores implicados.

En este sentido, resulta clave una aplicación plena del principio de asociación en todas las fases de los PCNR (diseño, implementación y seguimiento) en línea con el [Código Europeo de Conducta sobre la Asociación](#). No obstante, su aplicación actual en los Estados miembros sigue siendo desigual, tanto en la diversidad de socios como en el funcionamiento de los comités de seguimiento, lo que limita una participación realmente significativa de autoridades regionales y locales, agentes sociales, universidades y sociedad civil.

La transición hacia unos PCNR concebidos como “plan único” exige mecanismos sólidos que eviten la concentración de recursos y preserven la capacidad de actuación territorial. Solo una aplicación efectiva del principio de asociación, en línea con el artículo 6 del MFP 2028-2034, permitirá consolidar este marco como una auténtica palanca de transformación climática, basada en una gobernanza articulada en múltiples dimensiones.



Primera dimensión
La coordinación interministerial en el diseño de los PCNR

Segunda dimensión
La articulación con las Comunidades Autónomas y entidades locales



PCNR



Tercera dimensión
La colaboración estratégica con el sistema financiero

Cuarta dimensión
La participación de la sociedad civil y el sector privado

Quinta dimensión
Evaluación y seguimiento



Primera dimensión
La coordinación interministerial en el diseño de los PCNR

Los PCNR integran bajo una sola estructura regulaciones sectoriales de alta complejidad técnica que abarcan desde la cohesión territorial hasta el desarrollo rural y la política industrial. Por ello, la coordinación sistemática entre los ministerios sectoriales y la autoridad de gestión es indispensable para que los proyectos cumplan con el impacto macroeconómico y de sostenibilidad.	
Actores relevantes	• El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa como autoridades de gestión de los fondos europeos. • El Ministerio de Transición Ecológica para el desarrollo de planes para los objetivos climáticos y medioambientales. • Resto de Ministerios para el despliegue técnico de los capítulos sectoriales.
Propuestas específicas	• Constitución de la Comisión Interministerial de Coordinación del PCNR con un órgano ejecutivo permanente co-presidido por la Secretaría General de Fondos Europeos (Hacienda) y la Dirección General de Política Económica (Economía), y la participación de los equipos técnicos designados por cada ministerio técnico involucrado. • Integración del funcionamiento orgánico de la Comisión con el ciclo del Semestre Europeo, asegurando que las aportaciones a los textos reflejen las reformas normativas nacionales en marcha. • Creación de un mecanismo de enlace REPER-Madrid, entre la Comisión Interministerial y los consejeros sectoriales de la REPER, garantizando que las delegaciones españolas dispongan de los comentarios técnicos necesarios frente a los cambios de texto introducidos por la presidencia del Consejo.





Segunda dimensión

La articulación con las Comunidades Autónomas y entidades locales

El paso hacia una gestión centralizada reduce el margen de maniobra de las regiones y las corporaciones locales, convirtiendo la gobernanza tradicional en un esquema con riesgo de asimetría política. Las comunidades autónomas concentran las competencias ejecutivas en vectores críticos de descarbonización como el transporte terres-

tre, la ordenación del territorio y la eficiencia energética en la vivienda. Otorgar certidumbre y flexibilidad de programación a las administraciones territoriales es necesario para aprovechar su capacidad instalada de absorción y evitar cuellos de botella en la ejecución del gasto.

Actores relevantes

- Representación autonómica comprendida por las direcciones generales de fondos europeos de las 17 comunidades autónomas (coordinadas con la Declaración de Galicia).
- Representación municipal que cuente con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y los ayuntamientos de las principales áreas metropolitanas.
- Agencias de asistencia técnica y equipos de asesoramiento de la Comisión Europea en España y la oficina del BEI.

Propuestas específicas

- **Una reforma institucional de la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos** para convertirla en un órgano de codecisión vinculante para la fijación y revisión del capítulo regional de los PCNR, sustituyendo el modelo de consulta previa.
- **Determinación de criterios de asignación transparentes basados en indicadores objetivos** para el reparto de los recursos no preprogramados (que representan el 25% del margen flexible del fondo) mediante fórmulas públicas indexadas a variables de RNB per cápita, intensidad de emisiones industriales o superficie protegida por la Red Natura 2000.
- **Despliegue de ventanillas territoriales únicas de asistencia técnica** para dotar a las diputaciones provinciales y mancomunidades de capacidades de agregación de proyectos, permitiendo a los municipios de menor tamaño acceder de forma sencilla a la financiación del fondo.





Tercera dimensión
La colaboración estratégica con el sistema financiero

Alcanzar la neutralidad climática requiere una movilización de capital que excede las capacidades del presupuesto público. La inversión pública del MFP debe estructurarse como capital catalítico capaz de reducir el consumo de capital regulatorio de la banca comercial, movilizándolo el ahorro institucional y minorista hacia proyectos productivos a largo plazo.	
Actores relevantes	• Banca pública nacional (ICO) y regional; agencias financieras (COFIDES, SETT, ENISA, CESCE, SAECA, CDTI). • Instituciones de inversión del sector privado como la Asociación Española de Banca (AEB), Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), patronales del seguro (UNESPA), asociaciones de inversión colectiva (INVERCO) y asociaciones de capital riesgo e impacto y expertos independientes.
Propuestas específicas	• Activación del Consejo de Finanzas Sostenibles como nodo de coordinación público-privada: Este foro debe utilizarse para el diseño conjunto de productos financieros y el desarrollo de mecanismos que faciliten la canalización de recursos de líneas como ICO-Verde hacia proyectos de descarbonización por sectores. • Implementación de un Plan Estratégico General de instrumentos financieros para superar el actual modelo de "ventanilla múltiple" mediante una planificación estratégica común que integre a todos los agentes financieros públicos (ICO, ENISA, CDTI, COFIDES, etc.) y evite solapamientos ineficientes. • Evolución hacia esquemas de riesgo compartido, diversificando ayudas no reembolsables con facilidades de garantías donde el sector público comparta riesgos con la banca comercial.





Cuarta dimensión: La participación de la sociedad civil y el sector privado

La legitimidad social de la transición ecológica justa y la eficiencia en la selección de tecnologías limpias estratégicas requieren un proceso de escucha activa de los agentes económicos de base y de las organizaciones del tercer sector.

La constitución de una plataforma estructurada permite un canal bidireccional que alimenta la inteligencia institucional del ecosistema y genera tracción para futuras estrategias de cofinancia-

Actores relevantes

- Organizaciones sectoriales y empresariales como patronales industriales, confederaciones de pymes y asociaciones de empresas de servicios energéticos.
- Tercer sector climático: Redes estatales del tercer sector, fundaciones del ámbito de la conservación, la justicia climática y la transición justa.
- Ámbito científico, como centros de investigación tecnológica y departamentos universitarios especializados en macroeconomía e impacto regulatorio.

Propuestas específicas

- Institucionalizar un **hub nacional de gobernanza climática** como un espacio formal de consulta y enlace técnico dotado de una secretaría técnica permanente, que actúe como contraparte unificada frente a la comisión interministerial e interterritorial.
- Crear **grupos de trabajo temáticos permanentes** por vector de emisión, convocando mesas técnicas en los sectores clave identificados por el PCNR para co-diseñar los borradores de las convocatorias competitivas y verificar el cumplimiento de los principios transversales.
- Mejorar el **procedimiento de consulta pública** con metodologías participativas a través de plataformas digitales con trazabilidad de comentarios para los periodos previos a la revisión intermedia del plan (prevista por la Comisión para 2031), garantizando que las observaciones del tejido empresarial y social sean ponderadas de forma transparente.





Quinta dimensión:
Evaluación y seguimiento

El <i>Performance Regulation</i> establece un nuevo marco para la evaluación del presupuesto europeo, unificando indicadores, pero manteniendo un enfoque predominantemente centrado en realizaciones y variables de ejecución. Este enfoque resulta insuficiente para capturar el impacto real y el retorno socioeconómico a largo plazo, lo que refuerza la necesidad de un sistema de seguimiento más orientado a resultados. El diseño de este marco debe, además, incorporar las deficiencias detectadas en <i>NextGenerationEU</i>. El Tribunal de Cuentas Europeo señaló que los hitos del MRR se centraban en outputs más que en impactos, con definiciones no armonizadas entre Estados miembros. Asimismo, advirtió que el principio DNSH no se integró de forma sistemática como condición de pago, que las herramientas comunes de control de riesgos no eran obligatorias y que la evaluación de reformas se limitaba con frecuencia a la adopción normativa, sin valorar su impacto real (FEDEA, 2024).	
Actores relevantes	• A nivel nacional, el Ministerio de Hacienda, MITECO y la IGAE como supervisores. • A nivel internacional, en calidad de auditoría externa, Tribunal de Cuentas Europeo y los oficiales de escritorio evaluadores de la DG ECFIN de la Comisión Europea. • De forma independiente, un informe técnico emitido por centros de investigación independientes, agencias de evaluación de políticas públicas y observatorios de finanzas sostenibles.
Propuestas específicas	• Anclar los hitos del PCNR en indicadores de impacto. • Publicar metodologías transparentes de costes y desembolsos. • Incorporar el DNSH como hito verificable con condición de pago. • Reforzar los estándares ya existentes en España, como el portal de ejecución del PRTR y la herramienta ELISA.

Las cinco dimensiones descritas no son compartimentos independientes, sino engranajes de un mismo sistema: la coordinación interministerial fija el rumbo, las comunidades autónomas y las entidades locales aportan capacidad de ejecución y pertinencia territorial, el sistema financiero convierte el capital público en inversión privada a escala, la sociedad civil y el sector privado aseguran la legitimidad y la eficiencia del proceso, y la evaluación de impacto cierra el ciclo rindiendo cuentas de cada euro invertido. Solo si encajan entre sí podrá España transformar su asignación financiera en descarbonización real y en competitividad duradera.



Conclusión

De la arquitectura europea a la respuesta española

La Parte 1 de este informe analizó la nueva arquitectura del MFP 2028-2034: su objetivo transversal del 35% de gasto climático, la concentración de instrumentos en torno a los PCNR, el FEC, Horizonte Europa, el Mecanismo «Conectar Europa» y Europa Global, y las diez tensiones —desde el volumen del presupuesto hasta el equilibrio entre flexibilidad nacional y mercado único— que seguirán marcando la negociación entre las instituciones europeas.

Esta segunda parte traslada ese análisis al terreno de la implementación: ¿cómo convierte España esa oportunidad en inversión real?

Esta Parte 2 conduce a una conclusión central: la cuestión decisiva no es cuánto recibirá España, sino cómo lo invertirá. El verdadero indicador de éxito será su efecto catalítico, es decir, la capacidad de movilizar capital privado hacia la neutralidad climática mediante una combinación eficiente de subvenciones, garantías, préstamos, instrumentos de capital y asistencia técnica.

La ventana de oportunidad de España

Como tercer mayor receptor de los PCNR, España dispone de una oportunidad histórica para acelerar su descarbonización y reforzar su competitividad. Aprovecharla no depende del volumen de recursos, sino de la capacidad del país para convertir esos fondos en inversión real: activar toda la cadena del capital catalítico a través de sus intermediarios financieros, desplegar palancas de financieras catalíticas adaptadas a cada sector, garantizar una transición justa que no deje a nadie atrás y situar a los territorios en el centro de la ejecución. Ninguna de estas piezas funciona aislada; su valor reside en articularse dentro de una asociación multinivel sólida.

- **Activar toda la cadena del capital catalítico**, reforzando InvestEU dentro del FEC, ampliando su orientación climática y movilizándolo a los intermediarios financieros nacionales (ICO, COFIDES, CDTI y banca pública regional) para generar una cartera sólida de proyectos bancables.

- **Desplegar palancas sectoriales** de financiación catalítica adaptadas a la edificación, la industria y la energía, el transporte y la conservación y restauración de la naturaleza, combinando instrumentos según el riesgo y la madurez de cada proyecto.
- **Situar a los territorios en el centro**, asegurando la participación efectiva de comunidades autónomas, ciudades y entidades locales en el diseño y la ejecución de los PCNR, con asistencia técnica y desarrollo de capacidades especialmente en los territorios más pequeños y menos desarrollados.
- **Construir una gobernanza multinivel** que articule la coordinación interministerial, autonómica y local, la colaboración con el sistema financiero, la participación de la sociedad civil y el sector privado, y una transparencia y evaluación de impacto reforzadas.

Por último, una condición transversal atraviesa todas las anteriores: aprender de NextGenerationEU. La eficacia del modelo de pago por resultados depende de que los hitos midan impacto y no mera ejecución, de que las reformas se diseñen con calidad y no al amparo de procedimientos de urgencia, y de que los instrumentos financieros corrijan las debilidades ya identificadas en la experiencia española: coordinación interinstitucional, cobertura territorial, simplificación administrativa y transparencia.

Una decisión que define la próxima década

El MFP 2028-2034 es, en última instancia, una **declaración de ambición colectiva**. Su capacidad para orientar, multiplicar y acelerar la inversión determinará si Europa y España logra una transición climática justa, competitiva y territorialmente equilibrada. Garantizar la suficiencia de recursos, preservar la ambición climática frente a otras prioridades emergentes y diseñar instrumentos verdaderamente catalíticos, ejecutados mediante una gobernanza que no deje atrás a ningún territorio, es la condición para que el próximo presupuesto europeo cumpla su promesa: ser la palanca que haga posible un futuro sostenible y compartido.

Referencias bibliográficas

Alinnea (2025a). Financiación climática para transformar los sistemas agroalimentarios. Instrumentos, oportunidades y desafíos en el contexto de la Unión Europea y España.

Alinnea (2025b). La Política Agraria Común 2028-2034. Marco presupuestario y opciones políticas para acelerar la transformación climática de la cadena agroalimentaria.

AIReF (2025). Evaluación de políticas públicas. Estudio "Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR", Spending Review 2022-2026.

AIReF (2023). Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española.

BEI (2026). EIB Group contribution to InvestEU. An independent evaluation.

BEI (2023). Investing in nature-based solutions: State-of-play and way forward.

Cleantech for Europe (2025). Making the new EU budget fit for the cleantech scaling journey.

Climate Strategy & Partners (2026). Getting Europe's Strategic Specialisation Right. Building on evidence-based governance architecture for the European Competitiveness Fund.

Climate Strategy & Partners (2025). Towards an evidence-based and efficient design of climate and competitive investments.

Climate Strategy & Partners (2024). Filling the EU Climate Investment Gap more efficiently.

Comisión Europea (2026). Spain 2026 Country Report. COM(2026) 209 final.

Comisión Europea (2025). Communication from the commission to the european parliament and the council. A modernised Cohesion policy: The mid-term review.

Comisión Europea (2025). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'An EU Agenda for Cities: Driving Growth and Prosperity', Brussels, 3.12.2025, COM(2025) 739 final.

Comisión Europea (2025). Corrigendum a la Comunicación "Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034", COM(2025) 570 final/2.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), COM(2025) 555 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) para el período 2028-2034, COM(2025) 547 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece Horizonte Europa 2028-2034, COM(2025) 543 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Colaboración Nacional y Regional (NRP Fund), COM(2025) 565 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece Europa Global, COM(2025) 551 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto (Performance Regulation), COM(2025) 545 final.

Comisión Europea (2025). Sustainable Transport Investment Plan (STIP), COM(2025) 664 final.

Comisión Europea (2025). Una Agenda de la UE para las Ciudades: impulsar el crecimiento y la prosperidad.

Comisión Europea (2024). InvestEU interim evaluation, SWD(2024) 229 final.

DOUE (2026). Recomendación (UE) 2026/537 de la Comisión sobre el desbloqueo de la inversión en eficiencia energética.

Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations, informe para la Comisión Europea.

ESPON URDICO (2026). Urban Dimension of Cohesion Policy and other EU programmes, project 2025-2026.

FEDEA (de la Fuente, Á.) (2024). "The Reforms component of Spain's Recovery Plan".

GFI España (2025). Informe de progreso del Grupo de Trabajo 4 (GT4)- Consejo de Finanzas Sostenibles.

Gobierno de España (2025). V Informe de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Gobierno de España (2023). Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componentes 1, 2, 6 y 8.

MINTUR (2022). Memoria descriptiva del PERTE de Descarbonización Industrial.

MITECO (2026). Propuesta de Plan Social para el Clima de España.

MITECO (2026). Transición Ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. II Informe de ejecución.

MIVAU (2026). Borrador del Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE).

Parlamento Europeo (2026). Investing in Transport in the new MFF, por José Papí, PE 783.532.

Parlamento Europeo (2025). InvestEU Programme: functioning, performance and future challenges.

