



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 101-119
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4762>
© Serafín Pazos Vidal
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 15/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



O Plan “España Puede” e a gobernanza territorial

El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial

Next Generation EU and Spanish Territorial Governance

SERAFÍN PAZOS VIDAL

Doutor en Ciencias Políticas
Responsable da Política Europea da
Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA

<https://orcid.org/0000-0002-3878-6008>

serafin@cosla.gov.uk

Resumo: O Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia “España Puede” busca gastar ata 70.000 millóns en subvencións ata 2026 do novo fondo “Next Generation EU”. O seu proceso de xestión, ata a súa presentación á Comisión a finais de abril de 2021 xerou unhas enormes expectativas sobre o seu potencial como instrumento anticrisis e para afrontar as reformas estruturais pendentes pero tamén controversias sobre a súa posible xestión territorial. O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia tende a unha xestión centralizada para realizar investimentos non moi diferentes aos dos fondos tradicionais. Isto significa unha crítica conceptual á Política Rexional da UE. Este artigo fai unha primeira aproximación aos 110 investimentos do “Plan España Puede” e ás súas consecuencias para a gobernanza territorial española.

Palabras clave: Next Generation EU, cohesión territorial, gobernanza multinivel, plan de Recuperación, COVID-19.

Resumen: El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España puede” pretende gastar hasta 70.000 millones en subvenciones hasta 2026 del nuevo fondo “Next Generation EU”. Su proceso de gestión, hasta su presentación a la Comisión a finales de abril de 2021 ha generado grandes expectativas sobre su potencial como instrumento anticrisis y para afrontar las reformas estructurales pendientes pero también las controversias sobre la gestión

territorial. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tiende a una gestión centralizada para realizar inversiones no muy diferentes a los de los fondos tradicionales. Esto significa una crítica conceptual a la Política Regional de la UE. Este artículo hace una primera aproximación a las 110 inversiones del “Plan España Puede” y sus consecuencias para la gobernanza territorial española.

Palabras clave: Next Generation EU, cohesión territorial, gobernanza multinivel, plan de recuperación, COVID-19.

Abstract: The “España Puede” Recovery, Transformation and Resilience Plan seeks to spend up to 70 billion in grants by 2026 from the new “Next Generation EU” fund. Its development until its presentation to the Commission at the end of April 2020 generated huge expectations about its potential as an anti-crisis instrument and to face the pending structural reforms, but also controversy about its possible territorial management. The Recovery and Resilience Mechanism tends to centralise management but makes investments not very different from those of traditional EU funds, making it a conceptual critique of EU Regional Policy. In this article, a first approach is made to the 110 Investments of the “Plan España Puede” and its consequences for Spanish territorial governance.

Key words: Next Generation EU, territorial cohesion, multilevel governance, recovery plan, COVID-19.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e os Fondos Estruturais. 3 O “Plan España Puede”. 4 O Real Decreto-lei 36/2020, do 30 de decembro. 5 Análise da gobernanza territorial dos Investimentos do Plan de Recuperación. 5.1 O Exemplo do Reto Demográfico no Plan de Recuperación. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Neste artigo, de carácter interdisciplinario, pois combina a análise xurídica coa de políticas públicas europeas, preténdese examinar a gobernanza territorial do chamado Plan de Recuperación (“Plan España Puede”), financiado co novo Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR) contrastándoo cos Fondos Estruturais da Unión Europea (UE), fondos cos que comparte moitos elementos pero verbo dos que o MRR pretende separarse e solucionar varias das súas deficiencias na execución e á hora de afrontar reformas estruturais.

Procederáse á análise da gobernanza territorial no Regulamento comunitario polo que se establece o MRR así como do “Plan España Puede” (que é o plan de investimentos enviado polo Goberno de España á Comisión Europea para a súa aprobación) e do Real Decreto-lei, 36/2020 do 30 de decembro que constitúe a súa base xurídica en Dereito interno español. A parte fundamental deste artigo é a análise da gobernanza territorial dos 110 Investimentos nos que se organiza o “Plan España Puede” examinando a súa coherencia co conxunto do plan e o papel das Comunidades Autónomas e administracións locais. Os investimentos previstos para unha cuestión de grande actualidade como é a do reto demográfico úsanse como exemplo ilustrativo do potencial e limitacións da gobernanza territorial deste Plan, para rematar extraendo unhas breves conclusións sobre a capacidade transformadora do “Plan España Puede”, en particular na capacidade de artellar colaborativamente os diferentes niveis de goberno (é dicir, a gobernanza multinivel) dun Estado complexo coma o español.

2 O MECANISMO DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA E OS FONDOS ESTRUTURAIS

A crise do coronavirus que comezou na primavera de 2020 levou a que a UE superase antigos tabús. Ante o medo dunha nova década perdida, acórdase no espazo de poucos meses ata o Consello Europeo de xullo dese ano a mutualización a grande escala de débeda pública, financiada potencialmente con impostos europeos para crear un paquete de investimentos, denominado *Next Generation EU* (NGEU) por un valor 750.000 millóns de euros (a prezos de 2018) a comprometer en 2021-2023 e a gastar ata 2026¹. NGEU é un programa adicional ao orzamento ordinario da UE 2021-2027, dotado duns 1.074.300 millóns de euros e financiado fundamentalmente polos orzamentos dos Estados Membros (EEMM).

A compoñente principal é un novo fondo, chamado Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), dotado de 672.000 millóns (312.000 en subvencións e 360.000 en empréstitos) que supón de lonxe o fondo máis grande creado pola UE, maior ca a Política de Cohesión e a Política Agrícola Común xuntas, que seguen a ser máis de dous terzos do orzamento tradicional da UE 2021-2027².

Preténdese co MRR dotar aos EEMM de medios adicionais para cumprir as reformas estruturais de carácter macroeconómico pero tamén de calidade institucional e mellora dos servizos públicos³ ás que os EEMM se comprometen anualmente no seu Programa Nacional de Reformas negociado coa Comisión Europea⁴.

Os Fondos Estruturais (FFEE) da Política de Cohesión foron anteriormente o medio polo cal se tentou vencellar o pagamento deses fondos ao cumprimento das condicións *ex ante* e macroeconómicas acordadas no Semestre⁵.

Malia estes esforzos, a Comisión Juncker, consciente da dificultade dos EEMM para afrontar esas reformas estruturais acordadas por eles no contexto do chamado Semestre Europeo⁶ creou en 2014 un Servizo de Apoio á Reforma Estrutural dos EEMM que pasou de cero en 2016, xa que este programa non existía, a proporse para 2021-2027 un fondo de case 20.000 millóns euros. A crise da COVID-19 levou a que este fose substituído polo MRR, cun orzamento trinta veces maior⁷.

A pandemia foi a oportunidade que certa parte da Comisión Europea precisaba para crear un novo instrumento liberado das inercias dos fondos tradicionais, nomeadamente nos FFEE e centrado nas reformas macroeconómicas. Parecéndose á política de Cohesión, non deixa de ser unha crítica desta⁸.

Táboa 1. Comparación entre Política de Cohesión e Mecanismo de Recuperación. O caso español

	Política de Cohesión	Mecanismo de Recuperación e Resiliencia
Programación estratéxica	Acordo de Asociación España-UE (o novo Plan Estratéxico PAC) Principio de Partenariado	Programa de Recuperación e Resiliencia Consulta
Mecanismo de xestión	Programas Operativos (38 Autonómicos, 9 Plurirrexionais)	110 Investimentos (xestionados por Ministerios)
Territorialización	Xestión PO maiormente autonómica EDUSI 8% FEDER para cidades. ITI (p.ex. ITI Teruel, ITI Azul) Convenio Transición Xusta Opcionalmente: delegación de fondos a Deputacións ou Concellos	Convenios con CC. AA. (reparto Conferencia Sectorial) Concorrenza competitiva Autoridades Locais (cando proceda) PERTEs (sen territorialización) Subvencións directas a cidadáns e empresas
Xestión financeira	Precisa cofinanciamento	Sen cofinanciamento
	Regra N+3	Compromiso en 2021-2023, gasto ata 2026
	Gastos reembolsables pola Comisión tras a verificación deste	Transferencias Comisión en función de cumprimento de fíto/reformas estruturais

Partindo da gobernanza multinivel, como elemento definitorio da Política Rexional da UE e de onde de feito xurdiu este concepto,⁹ neste artigo contrastarémola coa gobernanza territorial do MRR e en concreto no caso español, o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (“Plan España Puede”).

O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de febreiro de 2021 polo que se establece o MMR ten como base legal o art. 174 do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), é dicir, a da Cohesión Territorial e redución dos niveis de desenvolvemento así como coordinar políticas económicas dos EEMM (art. 175 do TFUE). Tendo o dobre de orzamento, o seu Regulamento é notablemente menos detallado ca o Regulamento de Disposicións Comúns (RDC) dos FFEE¹⁰ e os Regulamentos de cada un dos fondos.

O art. 2.4 MRR define como criterio de execución fundamental «fitos e obxectivos». A Comisión, que segundo o art. 8 executa o MRR en réxime de xestión directa¹¹, baséase neles para efectuar os pagamentos aos EEMM (ao 100 %, non esixíndose cofinanciamento coma nos FFEE). Os obxectivos deben ser cuantificables en base a indicadores predeterminados e vencellados a reformas estruturais, namentres que os fitos son logros cualitativo verificables (lexislación adoptada, política pública iniciada)¹².

Isto permítelle á Comisión unha maior discrecionalidade á hora de avaliar o progreso dos fondos. Na realidade, a Comisión hai tempo que decidiu que non tiña a capacidade para xestionar directamente fondos no terreo¹³ polo que o fundamental do deseño e xestión do MRR será a nivel doméstico, coa Comisión quedando como avaliador e pagador, igual que cos fondos de xestión compartida coma os FFEE. Polo tanto, terá que fiarse da boa xestión dos EEMM e a información que estes transmitan para ir autorizando os pagamentos.

Nese senso, o MRR utiliza un marco de rendemento moito máis aberto á avaliación cualitativa do que é o caso do sistema de avaliacións FFEE, que é moito máis cuantitativo e rixido. Esta diferenza é, á primeira vista, unha vantaxe para Estados coma o español que presentan no seu Plan unha serie de fitos moi xerais. En senso contrario, se o clima político cambia na UE, a marxe de discrecionalidade da Comisión (apertada polos contribuíntes netos)¹⁴ é moito maior ca cos FFEE se sospeitase que os fondos están a ser investidos de xeito pouco rigoroso.

Verbo da gobernanza territorial, o art. 18.q MRR fala dun “mecanismo de consulta” para a preparación en cada EM do seu *Plan de Recuperación y Resiliencia* das “autoridades locais e rexionais, os interlocutores sociais, as organizacións da sociedade civil, as organización xuvenís e outras partes interesadas”.

Isto dista moito do Principio de Asociación (ou Partenariado) que é unha característica fundamental dos FFEE (art. 6 RDC), e que implica enfoque de gobernanza multinivel e asegurando a participación –é dicir, non só a simple consulta–, en todas as fases de deseño, xestión e avaliación dos FFEE polas autoridades públicas rexionais, locais e urbanas (tamén da sociedade civil) e que ten unha metodoloxía moi precisa establecida nun Código de Conduta de carácter vinculante¹⁵. De feito, a Política de Cohesión non é tanto un mecanismo redistributivo senón un mecanismo de distribución do poder valorizando os poderes territoriais fronte a políticas públicas impostas desde o centro: o concepto de Gobernanza Multinivel nace da Política de Cohesión¹⁶. No caso do MRR, malia financiar investimentos case idénticos ós FFEE, isto non é prioritario.

3 O “PLAN ESPAÑA PUEDE”

O presidente do Goberno presentou o 7 de setembro de 2020 as liñas xerais do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (“Plan España Puede”)¹⁷ que foi obxecto de detalladas discusións a porta pechada coa Comisión. Antes do seu envío formal o 30 de abril de 2020 presentáronse tres borradores, sendo obxecto de varios procesos de

consulta e quince manifestacións de interese desde os ministerios¹⁸. O 26 de outubro a Presidenta da Comisión, Ursula von der Leyen, reunírase coa Conferencia de Presidentes para discutir sobre o plan e quedaron patentes as enormes diferenzas de interpretación sobre a dimensión territorial deste.

Este Plan, e os seus equivalentes nos outros 27 EEMM, é o principal instrumento para a programación das prioridades e definir xestión do MRR. No caso do Estado Español, coas cifras actualizadas (Anexo IV do Regulamento MRR) correspóndelle un máximo de 69.528.050 millóns¹⁹ en subvencións a programar en 2021-2023-2023 e a gastar ata 2026.

Táboa 2. Fondos Europeos para España 2021-2026/27 (datos actualizados en xaneiro de 2021, millóns de euros)

Fondos Estruturais 2021-2027					Plan de Recuperación 2021-2023 / 2026		
Subvencións, cofinanciáveis, maiormente xestionados por Programas Operativos das CC.AA.					Subvencións -xestionadas como FF.EE-CC.AA. e M ^o Sanidade	Subvencións Ministerios, Axencias e PERTES (opción de Convenios CC.AA./ALL)	Créditos NGEU (4.2% RNB)
7.800	9.896	452 +	606	20.886	10.000 (CC.AA.) + 2.436(M ^o San.)	40.000 + 20.000 (2023)	52.248

Fonte: Comisión Europea, Ministerio de Facenda e elaboración propia.

A gobernanza dos fondos é un desafío central no Plan de Recuperación. A finais do período 2014-2020 aínda non se gastaran a metade dos 40.000 millóns de FFEE (Rexional, Social, Desenvolvemento Rural) asignados a España e xestionados maiormente polas Comunidades Autónomas (CC. AA.)²⁰. Para o próximo período 2021-2027 estímase unha cantidade similar dos fondos tradicionais (sumando o Desenvolvemento Rural, que agora se programarán separadamente dos FFEE) que as CC. AA. xestionarán directamente, a maiores das transferencias do MRR desde os Ministerios dentro do Plan de Recuperación.

De feito o “Libro Amarelo” dos Orzamentos Xerais do Estado 2021²¹ estima que se “preasignarán” 10.793 millóns dos “fondos de recuperación” (entendemos o MRR) para as CC. AA. e 1.489 millóns ás Entidades Locais (EELL) para investimentos no seu eido competencial. Os Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico (MITECO) con 2.873 millóns en 2021 e o Ministerio de Transporte, Mobilidade e Axenda Urbana (MITMA) con 1.380 millóns son as principais fontes de financiamento dende o MRR para as administracións territoriais. Dado que estas son as partidas para 2021, e

que o MRR se orzamenta en tres anos (2021, 2022 e 2023) resulta razoable pensar que tralas negociación entre ministerios e CC. AA. nas diferentes Conferencias Sectoriais o total da participación –potencial, como veremos– das autoridades territoriais no MRR sexa tres veces maior. O PXE 2021 tamén confirma que se distribuirían 8.000 millóns do REACT UE ás CC. AA. (2.000 máis en 2023)²².

Táboa 3. Comparación das prioridades do MRR español cos Obxectivos Prioritarios dos FFE

Plan de Recuperación eixos prioritarios (% do total asignado, se é o caso)	Fondos Estruturais 5 Obxectivos prioritarios (% do total asignado, se é o caso)
Agenda urbana e rural e loita contra a despoboación (16%)	Obxectivo Político 5 “Unha Europa máis próxima ao Cidadán”
Coidado dos ecosistemas naturais. Fondo de investimentos verdes (12% dos recursos)	Obxectivo Político 2 “Unha Europa máis verde” 30% FEDER Obxectivo Político 3 “Unha Europa máis Conectada”
Transición enerxética (9%)	Obxectivo Político 2 “Unha Europa máis verde” 30% FEDER
Modernización das administracións públicas (5%)	Obxectivo Político 5 “Unha Europa máis próxima ao Cidadán”
Modernización da industria e o turismo (17%).	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 3 “Unha Europa máis Conectada” Obxectivo Político 5 “Una Europa máis próxima ao Cidadán”
Pacto pola Ciencia (17%).	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Educación ; incluída a formación continua (18%)	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Servizos de atención a maiores (6%).	Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Desenvolvemento do deporte e da cultura (1%).	Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE

Fonte: Comisión europea, Ministerio de Facenda e elaboración propia.

Todo isto supón que nos próximos tres anos as CC. AA. terán que xestionar ou programar ata uns 80.000 millóns de euros, entre os fondos tradicionais (entre pendentes de gasto e os novos programas 2021-2027) parte do MRR. O lóxico sería que houbo un marco común que asegurase a complementariedade deste enorme paquete de investimentos.

4 O REAL DECRETO-LEI 36/2020, DO 30 DE DECEMBRO

A base legal pola que se vai xestionar o MRR é o Real decreto-lei (RDL) 36/2020, do 30 de decembro, polo que se aproban medidas urxentes para a modernización da Administración pública e para a execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia. O RDL introduce procedemento *ad hoc* para acelerar o gasto do MRR, un tema criticado polo correspondente ditame do Consello de Estado²³, e que reflicte o medo a que se repita a moi lenta execución dos FFEE²⁴. De feito o art. 2.2 do RDL permite que parte das medidas de simplificación de xestión previstas no MRR se poidan aplicar aos FFEE, se ben a redacción é moi confusa porque as partes do RDL susceptibles de beneficiar tamén aos FFEE refírense explicitamente ao MRR e ao Plan de Recuperación, do que os FFEE non forman parte.

En lugar dunha asignación por Programas Operativos como no caso dos FFEE (é dicir, unha asignación global dunha parte do fondo, normalmente a unha comunidade autónoma para o seu uso nunha serie de eixes de varios tipos de accións supostamente coordinadas entre si), o Plan de recuperación e este RDL priorizan o uso de convenios (art. 59), simplificando a súa tramitación a través do título II. Nin o Plan de Recuperación nin o RDL 36/2020 apenas detalla como serán os convenios dos ministerios correspondentes coas CC. AA. e AALL²⁵, de xeito que, a diferenza dos FFEE que teñen unha estrutura moi taxada, arriscámonos ao extremo contrario, os acordos *ad hoc*, as duplicidades e as incoherencias, os silos departamentais nos niveis de goberno e entre eles multiplícanse aínda máis²⁶.

Tamén se recupera a figura das axencias estatais e no Capítulo III do Título II crease unha nova figura de colaboración público-privada para proxectos a grande escala, os Proxectos Estratégicos para a Recuperación e Transformación Económica (PERTE) pero que alén do anuncio dun para o sector do automóbil²⁷, nin o RDL nin o Plan establecen a metodoloxía para seleccionalos ou os probables eixos de dita colaboración público-privada²⁸.

O RDL detalla un pouco máis a estrutura de gobernanza anunciada xa no primeiro borrador do Plan. Así no Capítulo III Título III créase a Comisión para a Recuperación, Transformación e Resiliencia, que presidirá o Presidente do Goberno, apoiada por un Comité Técnico para o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, e o Departamento de Asuntos Económicos e G20 do Gabinete da Presidencia do Goberno que realizará o seguimento do *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Isto confirmaría a hipótese de Buti e Polli²⁹ pola cal, nos EEMM con coalicións febles e inestable pluripartidismo, a coordinación do MRR non recaería nun departamento ou axencia senón na propia Presidencia do Goberno.

O art. 20 RDL, confirma ao Ministerio de Facenda como a autoridade responsable ante as institucións europeas tamén para o MRR, como xa o é para os FFEE a través da Dirección Xeral de Fondos Europeos, á que agora se suma unha nova Dirección Xeral do Plan e MRR. Isto suxire un modelo de coordinación demasiado lixeiro para evitar os

silos que existirán polas inercias que se crearán dado o tamaño dos fondos e o feito de que dependen de distintas Direccións Xerais da Comisión Europea. Como sinala Enrique Feás, a cultura de Facenda é a do Corpo Superior de Auditores e Auditoras do Estado, centrada en garantir a regularidade e legalidade do gasto e non necesariamente na súa eficacia á hora de afrontar reformas estruturais³⁰.

A gobernanza territorial baséase nunha nova Conferencia Sectorial sobre o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (art. 19 RDL) presidida polo ministro de Facenda e os conselleiros competentes e onde se “poderá convocar” os representantes designados pola Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP, art. 19.2 RDL). Ademais, os ministerios poden crear foros de participación e grupos de alto nivel (art. 17) e outros foros específicos para organizacións de diálogo social (art. 19)³¹.

5 ANÁLISE DA GOBERNANZA TERRITORIAL DOS INVESTIMENTOS DO PLAN DE RECUPERACIÓN

O Plan organízase en 10 políticas Panca que teñen cada unha varios Compoñentes (30 en total) que, á súa vez, se dividen en 110 Investimentos e 102 Reformas para o período 2021-2023³². Dun punto de vista programático as políticas Panca non son outra cousa que grandes eixos temáticos. Pola súa banda, os chamados Compoñentes son paquetes de proxectos (Investimentos) xeralmente a responsabilidade dun ou, nalgúns casos, varios ministerios.

O realmente importante desde o punto operativo son os 110 Investimentos. A inclusión das 102 reformas na listaxe de cada Compoñente ten a súa explicación na lóxica de intervención do MRR e no vencellamento dos pagamentos deste ao cumprimento de fitos, pero non no plano operativo; de feito catro dos Compoñentes, do 27 ao 30, son só reformas sen investimento.

Usando a terminoloxía xa coñecida dos FFEE, eses Investimentos serían o equivalente aos Programas Operativos. As diferenzas fundamentais son dúas: por unha banda a administración executora son sempre os ministerios, non as CC. AA, como nos FFEE³³, onde teñen o financiamento territorializado de antemán. En segundo lugar, os Programas Operativos son conxuntos multidisciplinares de políticas públicas e investimentos deseñadas desde o territorio, en ocasións subdelegados a nivel municipal e provincial vía Investimentos Territoriais Integrados *infra*-autonómicos (p.ex. ITI Teruel) ou *inter*-autonómicos (ITI Azul), e cos Grupos de Acción Local LEADER/CLLD³⁴.

Pola contra, os Investimentos son fundamentalmente intervencións illadas deseñadas desde os ministerios. De feito resulta salientable a falta dun criterio editorial unificado entre os anexos dos Compoñentes redactadas polos respectivos departamentos.

Todos os Investimentos teñen a mesma estrutura xeral (dado que a iso obriga o modelo remitida pola Comisión Europea) onde se xustifica a necesidade do investimento, o seu vencellamento a unha das reformas estruturais concretas, unha explicación da necesidade e xustificación dos montantes solicitados e, o aspecto fundamental que

nos interesa neste artigo: “c) Colectivo obxectivo do investimento” “d) Aplicación do Investimento”, “e) Administración executora”, así coma compatibilidade con outros fondos, nomeadamente os FFEE.

Esta información non vén nas 348 páxinas do terceiro borrador do Plan que foi enviado á Comisión Europea o 30 de abril de 2020, senón no milleiro de páxinas nos 30 anexos, un por Compoñente, publicados o 5 de maio, un día despois das polémicas eleccións madrileñas. Boa parte da análise nesta sección refírese a eses anexos, onde explica claramente quen é a autoridade responsable da xestión (un ministerio ou ministerios) e quen a executora ou beneficiarias (frecuentemente as CC. AA. e en moita menor medida AALL, así coma entidades privadas ou cidadáns en xeral) así coma os prazos previstos.

Os 110 Investimentos responden, por unha banda, ás recomendacións da Comisión nos sucesivos Informe País e prometidas en sucesivos Programa Nacional de Reformas,³⁵ pero, por outra banda, son en realidade deconstrucións de programas e estratexias pre-existentes, que aproveitan a fiestra de oportunidade do NGEU para obter financiamento. A Táboa 12 do Plan (p. 34) enumera eses 20 “Programas Tractores” nos que se agrupan os 110 Investimentos. Se ben esta forma alternativa de contar os Investimentos pode ter senso na lóxica interna de programación do ministerio correspondente, este xeito de presentar os investimentos non deixa de engadir confusión aos cidadáns e ás outras administracións. Emporiso, a forma máis eficaz para analizar as prioridades específicas do Plan e a súa gobernanza é examinando os 110 Investimentos.

As Comunidades Autónomas teñen un rol directo na maioría dos 110 Investimentos, só en 26 non teñen as CC. AA. (ou os concellos) algún rol, ben porque nesa minoría de casos o destinatario é a Administración Xeral do Estado (AXE) ben porque o son outros organismos: conferencias hidrográficas, organismos públicos dos ministerios (axencias, museos de titularidade do Estado, etc.), centros tecnolóxicos, Cámara de Comercio de España ou universidades.

Agora ben, o rol das CC. AA. nos Investimentos que as citan é moi variable, non só no tipo de rol que se lle asigna (xestor do investimento, autoridade de xestión delegada, asesor na metodoloxía de repartición e deseño do Investimento ou simple beneficiario) senón tamén no grao de concreción das súas funcións. En 30 dos Investimentos menciónanse explicitamente os convenios como mecanismo principal de xestión multinivel dos fondos. En media ducia doutros casos recórrase a fórmulas máis vagas como os “mecanismos ou instrumentos de cooperación”. Isto non ten só que ver coa natureza do Investimento ou que nivel de goberno deteña a competencia concreta nese tipo de investimentos, senón que a dita variabilidade reflicte moi ben a *path dependency* e cultura institucional de cada ministerio.

Os Convenios coas CC. AA. poden ter, segundo sexa o caso, un rol esencial na execución. Por exemplo o Investimento C02.I01 para a rehabilitación residencial con 3.420 millóns de euros, o Programa de “Rexeneración Demográfica” C02.I04 dotado de 1.000 millóns, ou de Transición Xusta con 300 millóns. Noutros casos é só unha opción para considerar polo Ministerio, coma por exemplo o de Asuntos Económicos e Transformación Dixital

na despregadura da 5G (C15.I6) dotado con 1.405 millóns de euros, e onde “se traballará en coordinación e cooperación coas CC. AA. e EELL, mediante o establecemento dun marco de colaboración previo (convenio ou outro).”, unha formulación recollida tamén no Investimento C15.I4 Renovación e sostibilidade de infraestruturas.

A formulación específica déixase para a Orde Ministerial que é o instrumento xurídico co que se dará carta de natureza aos diferentes Investimentos.

Hai que destacar o Investimento C14.I3 “Estratexias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares” do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo porque é un caso excepcional xa que prevé a transferencia directa de fondos así como o método de repartición (300 millóns mediante convenio) ás dúas autonomías insulares e as cidades autónomas, sen ter que pasar pola Conferencia Sectorial correspondente. Á parte dalgún caso concreto de investimento ligado a unha instalación específica nunha localidade determinada (por exemplo o Investimento C17.I7 “Medio ambiente, cambio climático e enerxía” do Ministerio de Ciencia e Innovación executado pola AXE e Extremadura por 98 millóns) a tónica xeral é que o método e modalidade de repartición non figure nos anexos do Plan. Déixase en mans da Conferencia Sectorial sobre o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia ou, sobre todo, nas Conferencias Sectoriais xa existentes liderada polo ministerio do ramo correspondente.

Se ben esta metodoloxía pode entenderse por razóns de calendario o certo é que supón unha grande vulnerabilidade para a execución do MRR no prazo previsto, así como de politización. Dado que a participación na elaboración do plan polas Comunidades e concellos só foi mediante a resposta ás 15 Manifestacións de Interese de varios ministerios, isto favoreceu a inflación de propostas. Por exemplo, no caso da Xunta de Galicia enviáronse propostas para 354 proxectos por un valor de 20.000 millóns, equivalente a cuarta parte do total do orzamento de subvencións do MRR³⁶. Por outro lado, ao non participar as autoridades territoriais na elaboración do plan nin dos Investimentos (consulta en vez de principio de Asociación ou partenariado) todo se fía a que poida acadarse un consenso nas prioridades anunciadas por cada ministerio na Conferencia Sectorial correspondente.

Finalmente, se se examina o contido dos 110 Investimentos a maioría deles teñen un contido e finalidade semellante, cando non idéntico, dos FFEE que si xestionan directamente as CC. AA. A afirmación repetidamente feita polo goberno central de que o MRR “non é política de cohesión e non hai repartición previa a través de programas operativos como o caso do FEDER” xa que “é un instrumento finalista onde o obxectivo é o conxunto do Estado e onde hai que acadar uns obxectivos xerais” é pouco defendible.³⁷ A política de Cohesión tamén ten uns obxectivos xerais para todo o Estado, incluída boa parte das condicións macroeconómicas e condicionalidades *ex ante* que se esixen no Plan de Recuperación. Non resulta ousado afirmar que estaríamos a ver no razoamento do goberno un criterio de oportunidade política e unha lóxica máis recentralizadora do MRR respecto á existente na Política de Cohesión.

En certa medida con aqueles Investimentos destinados a CC. AA. e AALL o goberno semella querer exportar ao MRR metodoloxía das Estratexias de Desenvolvemento Urbano Sostible (EDUSI) financiadas con FFEE que están a cargo do MITMA e na práctica xestionan as cidades, pero que ten demostrado problemas de xestión tanto a nivel central como local³⁸.

Dada a potencial politización por parte de autonomías e goberno central na xestión do MRR, por falta de consenso previos na elaboración do Plan, resulta moi relevante a centralidade das Conferencias Sectoriais como mecanismos de consenso (e de repartición dos fondos). Os antecedentes non son moi prometedores, como foi no caso da moi publicitada disputa entre a Ministra de Facenda e as Comunidades cando esta quixo aprobar na reunión constitutiva da Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación un Regulamento interno que, imitando o art. 10 do Consello de Política Fiscal e Financeira, que tamén preside, o Ministerio disporía do mesmo número de votos ca as comunidades e cidades autónomas. Ante a polémica suscitada, xa que co voto de calidade da Ministra suporía que o goberno impuxese sempre o seu criterio, a Ministra presentou unha nova proposta de Regulamento na que as autonomías e cidades autónomas terían un voto cada unha (19), a Ministra e as catro Secretarías de Estado cadanseu mais o representante da FEMP, polo que para acadar a maioría na toma de decisións existirían varias combinacións, pero que en todo caso permitirían ao goberno sacar maioría en función dos aliñamentos partidarios existentes na actualidade, podendo en último caso facer uso o titular do Ministerio do voto de calidade no caso de empate³⁹.

Aínda que este recuamento do goberno central podería entenderse como un avance na gobernanza multinivel, vista a escasa concertación interautonómica, a nivel horizontal e sen a mediación do goberno central, practicamente inexistente en España (a diferenza de Italia ou Austria, por non falar de Alemaña), un exame dos anexos do Plan pode levarnos á conclusión contraria. Os devanditos anexos confirman que non será a Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación a que se encargue de definir a repartición dos fondos senón as outras Conferencias Sectoriais de cada ramo, onde existe unha gran variabilidade á hora de tomar decisións pero que en xeral permiten ao goberno impor o seu criterio⁴⁰.

Polo tanto, o éxito do plan non só dependerá da capacidade de mobilizar e xestionar os fondos senón de algo máis fundamental: a máis que probable falta de consenso entre niveis de goberno e o comportamento oportunista das administracións territoriais pode supor un lastre para a boa xestión dos fondos⁴¹.

Respecto ao rol dos concellos, figuran dun xeito significativo en 29 Investimentos, maiormente coma beneficiarios, mais existe unha gran variabilidade de roles previstos. Por exemplo, no Investimento C02.I05 “Programa de impulso á rehabilitación de edificios públicos (PIREP)” dotado de 1.080 millóns as autoridades locais serían beneficiarias de dúas convocatorias por concorrencia competitiva por parte do Ministerio de Transportes e Axenda Urbana por valor de 600 millóns (outros 480 para as CC. AA.). No Investimento C11.I3 “Transformación Dixital das AAPP”, o Ministerio de Política

Territorial e Función Pública destinará 578,6 millóns ás CC. AA. e 391,4 millóns ás EELL pero cunha “modalidade repartición por definir”. No Investimento C24.I2 “Dinamización da cultura ao longo do territorio” é dos poucos casos onde se cita como administración executora o Ministerio (Cultura e Deporte), CC. AA. e EELL, mais sen detallar o mecanismo de repartición dos 141 millóns previstos.

Non obstante, o máis corrente é unha definición máis xeral, cando non incerta ou opcional, do posible rol das EELL, coma no caso do Investimento C5.I2 “Seguimento e restauración de ecosistemas fluviais, recuperación de acuíferos e mitigación do risco de inundación” onde a Secretaría de Estado de Medio Ambiente promoverá subvencións por valor de 800 millóns dirixidas “preferentemente” ás EELL. Tamén o caso do “Programa de construción de vivendas en alugueiro social en edificios enerxeticamente eficientes” (C02.I02) dotado de 1.000 millóns e executado polo Ministerio de Transportes “podendo realizarse a través de transferencias á Comunidades Autónomas ou Entidades Locais”.

Nalgúns casos si se identifica explicitamente que as metodoloxías de priorización e repartición serán obxecto dunha concertación entre os tres niveis de goberno, coma no caso do Investimento C5.I1 “Materialización de actuacións de depuración, saneamento, eficiencia, aforro, reutilización e seguridade de infraestruturas (DSEAR)” xestionado polo Ministerio para a Transición Ecolóxica e Reto Demográfico no que “as CC. AA. serán as encargadas de seleccionar as accións para subvencionar segundo as bases e criterios establecidos na Conferencia sectorial e estas materializaranse polas comunidades autónomas, coas bases e criterios establecidos pola Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA) na conferencia, e estas serán materializadas polas CC. AA. ou AALL segundo a súa competencia” por un valor de 642 millóns de euros.

No caso das Deputacións Provinciais, se ben o Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico si aclarou que contaba con elas para as actuacións en concellos de menos de 5.000 habitantes (municipios que se benefician especificamente do “Programa de rexeneración e reto demográfico C02.I04” e teñen un rol noutros coma o da extensión da 5G), nin no texto do Plan propiamente dito, nin nos Anexos dos Compoñentes se mencionan as Deputacións explicitamente. De feito nos 110 Investimentos só se mencionan as Deputacións no investimento C14.I4 “Actuacións especiais no ámbito da competitividade” do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo no eido turístico “convenios con EELL (especialmente Deputacións que estean en disposición de achegar orzamento no desenvolvemento desta actuación)” e no Investimento C02.I06 “Programa de axudas para a elaboración de proxectos piloto de plans de acción local da Axenda Urbana Española”, dotado de 20 millóns en concorrencia competitiva.

Isto indica o carácter *ad hoc* do deseño da gobernanza territorial dos fondos sobre todo cando por parte das propias Deputacións, segundo a lóxica anunciada polo goberno na presentación do primeiro borrador do Plan en outubro de 2020, artellaron nos meses seguintes proxectos colaboradores conxuntos entre as propias Deputacións que permiten a sinerxía, a colaboración, o traspaso de coñecementos e compartir capacidades de xestión entre as Deputacións para elaborar proxectos “de país” como

solicitaba o goberno.⁴² Pola contra, os anexos do Plan indican que a inmensa maioría de Investimentos abertos á participación das EELL serán en concorrencia competitiva a nivel estatal, o cal supón unha desvantaxe a aqueles concellos e deputacións que teñan menos recursos de xestión ou proxectos menos maduros dispoñibles no breve prazo (tres anos, con convocatorias anuais) dispoñible.

Respecto ao rol agregado das administracións locais na gobernanza do Plan, encarnada fundamentalmente pola Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP), á parte da súa participación (opcional) na Comisión Sectorial do Plan de Recuperación, os Investimentos só lle outorgan un rol específico no Investimento C1.I1 “Zonas de Baixas Emisións e Transformación Dixital e Sostible do Transporte Urbano”, que con 1.500 millóns (convocatorias anuais por concorrencia competitiva) é a maior partida de todo o Plan destinada especificamente ás AALL, e onde se establecerá un grupo de traballo entre o MITMA e a FEMP para establecer os criterios de repartición. Tamén terá un rol de apoio no Investimento C18.I2 “Accións para reforzar a prevención e promoción da Saúde” do Ministerio de Sanidade e CC. AA. e no Investimento C23.I1 “Emprego Xuvenil” (765 millóns) no que a FEMP asesorará á Conferencia Sectorial de Emprego e Asuntos Laborais. Finalmente a propia FEMP será beneficiaria de varios investimentos, sobre todo no eido de campañas de sensibilización coma o Investimento C22.I4 “Plan España protéxete contra a violencia machista” do Ministerio de Igualdade. Dito doutro xeito, o rol explícito da FEMP, como representante agregado de todos os concellos, é inferior ao número de Investimentos do Plan nos que polo menos unha parte dos fondos se destinarán ás autoridades locais. Se ben a FEMP esixe unha participación activa e sen intermediación das CC. AA.⁴³ esta falta de concreción do rol dos representantes municipais no deseño dos Investimentos dos que si serán corresponsables constitúe unha eiva obvia da gobernanza do Plan.

Por último, malia as existencia de estruturas de coordinación dos Investimentos a nivel estratéxico (Comisión Delegada, Comisións Sectoriais) unha análise detallada dos diferentes Anexos revela unha grande existencia de inercias ministeriais á hora de definir a gobernanza territorial dos investimentos. Isto pode resultar na creación de silos que resulten en descoordinación ou captura de recursos por comunidades de políticas asociadas a cada ministerio. Esta é unha tensión constante no eido das políticas públicas europeas, á que a Política de Cohesión tampouco escapa, malia a existencia, no período 2014-2020, dun Marco Estratéxico Común para todos os FFEE. Cos Investimentos do MRR arriscámonos a ver multiplicada a proliferación de silos ministeriais. Malia que como esixe o art. 22 MRR e a Guía da Comisión os Investimentos si que se especifican as posibles complementariedades ou duplicidades cos FFEE, na maioría dos Investimentos só existe un compromiso xeral de coordinarse cos FFEE (e outros fondos relevantes, no seu caso) e a non investir nos mesmos proxectos financiados con outros fondos. Agora ben, se esa coordinación xa é máis teórica que real no caso dos FFEE a inexistencia dun marco integrado común no contexto español que delimite os investimentos do Plan

de Recuperación entre eles e respecto dos FFEE, a nivel de Estado e administracións territoriais, fai máis que probable a existencia de duplicidades e inconsistencias.

5.1 O exemplo do reto demográfico no plan de recuperación

Unha excepción a esa feble planificación estratéxica prodúcese no eido do reto demográfico. O Plan de 130 medidas do goberno, financiadas en boa medida polo Plan de Recuperación⁴⁴ presenta unha contabilidade diferente para resaltar intervencións do Plan na loita contra o despoboamento e busca dar unha coherencia e complementariedade ás actuacións da maioría de ministerios no uso dos fondos, particularmente para os concellos de menos de 5.000 habitantes. A diferenza doutro tipo de investimentos do MRR, para evitar a existencia de silos ministeriais e compensar o feble artellamento a nivel estratéxico, a creación da Secretaría Xeral para o Reto Demográfico (dentro do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico e non coma o precedente Comisionado que malia ser un posto dun rango inferior estaba residenciado na Presidencia do Goberno) busca coordinar as actividades de todos os ministerios contra o reto demográfico e no uso do MRR para esa finalidade.

Aínda así o seu potencial é relativo, alén dos Investimentos xestionados polo propio Ministerio do que depende. Na nova Comisión Delegada para o Reto Demográfico (que agrupa aos ministros máis relevantes nese eido) por razóns de xerarquía o secretariado correspóndelle ao Secretario de Estado de Medio Ambiente, podendo, iso si, o Secretario Xeral asistir ás reunións.⁴⁵ O seu rol é, non obstante, máis claro fóra do goberno e respecto ás relacións coas Comunidades Autónomas, xa que como establece o regulamento da Conferencia Sectorial para o Reto Demográfico⁴⁶ no seu artigo 5.2, o Secretario Xeral exerce a Vicepresidencia desta podendo substituír a presidencia ordinaria detida polo Ministro/a de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, e sobre todo na preparación técnica das reunións, xa que o Secretario Xeral preside⁴⁷ a Comisión Sectorial de Reto Demográfico da que forman partes os Directores Xerais correspondentes das CC. AA., Cidades Autónomas (ou os seus Comisionados, de existiren) e a FEMP. En teoría, isto permitiría identificar problemas de falta de coordinación e eivas na xestión do MRR susceptibles logo de ser elevados ao goberno e ás Conferencias Sectoriais respectivas. Sendo este un caso bastante único no que si existen mecanismos de coordinación interdepartamental multinivel, non deixa de ser tamén bastante relativo, á falta dun marco normativo que delimite claramente os diferentes investimentos do MRR e respecto dos FFEE.

En definitiva, como sinalan a AIReF, Jiménez Asensio e Vázquez Matilla, a estrutura prevista polo Plan e polo RDL 36/2020 pode ser demasiado feble para articular procesos verdadeiramente transformadores, cun alto risco de descoordinación e politización⁴⁸ sobre todo cando o Plan español ten unha dimensión territorial superior á de EEMM semellantes⁴⁹.

6 CONCLUSIÓN

É esencial concibir os fondos europeos como ferramentas para a transformación. Os volumes de gasto previsto tanto do MRR coma dos FFEE son unha oportunidade única cunha enorme dificultade de xestión e coordinación. A gobernanza do “Plan España Puede”, ten, como vimos, de momento grandes eivas e incertezas. É polo tanto necesario un Marco Estratéxico Común dos 110 Investimentos do MRR e dos Programas Operativos dos FFEE que asegure a complementariedade e a corresponsabilidade no deseño e a execución dos fondos por parte do goberno, Comunidades e autoridades locais. Non precisamos inventar a cogobernanza, simplemente aplicar a gobernanza multinivel propia das políticas públicas europeas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2021. «Aval de las previsiones macroeconómicas del programa de estabilidad 2021-2024», 1/21.
- Avogacía do Estado. 2021. «Informe de la abogacía general del estado en relación con los convenios suscritos para la ejecución de proyectos con cargo a fondos europeos», 158.
- Bachtler, J. e Mendez, C. 2007. «Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds», en *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 535-564.
- Batet, M.P. 2021. «La urgencia y la emergencia en la tramitación de los fondos de recuperación», en *Blog La parte contratante*, 21 de marzo. Disponible en: <https://lapartecontratante.blog/2021/03/21/la-urgencia-y-la-emergencia-en-la-tramitacion-de-los-fondos-de-recuperacion-por-m-p-batet/>
- Buti M. e Polli, O. 2021. «Veto player theory and the governance of the Recovery and Resilience Facility», en *VOXEU*, 11 de febreiro. Disponible en: <https://voxeu.org/article/veto-player-theory-and-governance-recovery-and-resilience-facility>
- Calvo López, S. 2020. «Impacto do programa *Next Generation EU* en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico», en *Revista Administración & Cidadanía*, 15(2): 439-474
- Campos Acuña, C. (ed.). 2021. *La gestión de los Fondos Next Generation Claves de la revolución administrativa*. Madrid: WoltersKluwer.
- Consello de Estado. 2020. «Dictamen n. 783», 21 de decembro.
- Comisión Europea. 2019. *Annual Activity Report*, SRSS Structural Reform Support Service.
- Comisión Europea. 2021. «Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans SWD(2021) 12 final», 33-34.
- Comité de las Regiones – Consejo de Municipios y Regiones de Europa. 2021. *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE*.

- García Perea, P, Millaruelo, A., Mora Bajén, V.M. e Sánchez Carretero, C. 2020. «El semestre europeo 2020 y las recomendaciones específicas para España», en *Boletín económico - Banco de España*, 3: 129-147.
- De Gregorio Hurtado, S. e González Medina, M. 2017. «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», en *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 6: 54-80.
- Feás, E. 2020. «Las cifras del Plan de Recuperación para Europa», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 86.
- Feás, E. 2021. «Lo que sabemos, y lo que no, del Plan de Recuperación», en *Vozpopuli*, 2 de febreiro. Disponible en: https://www.vozpopuli.com/opinion/bruselas-recuperacion-sanchez_0_1432656938.html
- Featherstone, K. 2016. «Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: the Euro-crisis Trilemma», en *Journal of Common Market Studies*, 54(9): 48-64.
- FEMP. 2021. «No queremos intermediación en la gestión de Fondos Europeos para turismo, comercio e industria en el ámbito local», 19 de abril.
- Ferry, M., Kah, S. e Bachtler, J. 2018. «Integrated territorial development: new instruments – new results?», en *IQ-Net Thematic Paper*, 42(2).
- Francesca, F. e Sylvain, G. 2010. *Local economic and employment development (LEED) breaking out of policy silos doing more with less: Doing more with less*. Paris: OECD publishing.
- Gobierno de España. 2020. *España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*.
- González, Y. 2021. «El nuevo reglamento de Hacienda para los fondos europeos permite que un frente autonómico plante cara al Gobierno», en *InfoLibre*, 5 de febreiro.
- Hall, R. 2015. «The Development of Regional Policy in the Process of European Integration: An Overview», en G. Bischof (ed.), *Regional Economic Development Compared: EU-Europe and the American South*. Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Hooghe, L. e Marks, G. 2003. «Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance», en *American Political Science Review*, 97(2).
- Jiménez Asensio, R. 2021. «De la “poesía” a la “prosa”: el Plan de Recuperación», en *La Mirada Institucional*, 9 de maio. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/02/15/el-reglamento-ue-de-recuperacion-y-resiliencia-7-lineas-fuerza-y-una-apostilla/>
- Jiménez Asensio, R. e Vázquez Matilla, F.J. 2021. «La carrera por los fondos europeos», en *El Confidencial*, 26 de enero de 2021.
- Kölling, M. 2020. «El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 20 de julio de 2020: mucho ruido, muchas nueces y algunas sombras», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 100.
- Ministerio de Facenda. 2020. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. Madrid: Ministerio de Hacienda.

- Ministerio de Facenda. 2021. «La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», en *Nota de prensa*, 21 de xaneiro.
- Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico. 2021. *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*.
- Molica, F. e Lleal Fontás, E. 2020. «Next Generation EU: a threat to Cohesion Policy?», en *Conference of Peripheral Maritime Regions, Technical note*, decembro 2020.
- Pazos-Vidal, S. 2014. «The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020 Breaking New Ground in Multi-Level Governance?», en *European Structural and Investment Funds Journal*, 2(4): 277-288.
- Pazos-Vidal, S. 2019. *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Londres y New York: Routledge.
- Pazos-Vidal, S. 2020a. «El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del diálogo constitucional», en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 19: 154-183.
- Pazos-Vidal, S., 2020b. «REACT EU and Reality», en *Agenda Pública*, 17 de junio de 2020. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/react-eu-and-reality/>
- Pazos-Vidal, S. 2021a. «Rethinking governance after the Covid19 crisis: challenges and opportunities for power devolution and self-government», en *Rethinking governance after the Covid19 crisis – Post-Covid Europe*. Bruselas: Coppieters Foundation.
- Pazos-Vidal, S. 2021b. «El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales», en *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 14: 49-87.
- Sánchez, P. 2021. «El primer PERTE de España: el coche eléctrico», en *El País*, 7 de marzo.
- Secretaría Xeral do Consello. 2021. *Common Provisions Regulation - Analysis of the final compromise text with a view to agreement COM(2018) 375 final*. 25 de febreiro, 6180/21.
- Segovia, C. 2021. «La pregunta de Bruselas: “¿Cómo van a ejecutar bien los fondos en España si el Gobierno y un tercio de las CC. AA. no dialogan?”», en *El Mundo*, 25 de abril.
- Xunta de Galicia. 2021. «Feijóo incide en que a candidatura galega aos Next Generation conta con 354 proxectos “viables, solventes e non políticos” e pide ao Goberno obxectividade e concorrencia competitiva no reparto», *Nota de prensa*, 13 de abril.
- Zeitlin, J. e Vanhercke, B. 2018. «Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond», en *Journal of European Public Policy*, 25(2): 149-174.

NOTAS

- 1 Kölling, 2020.
- 2 Feás, 2020; Pazos-Vidal, 2020a.
- 3 Calvo López, 2020.
- 4 Zeitlin e Vanhercke, 2018; Pazos-Vidal, 2021a; Pazos-Vidal, 2021b.
- 5 Hall, 2015.
- 6 Featherstone, 2016.
- 7 Un servizo, agora mutado en DG REFORM, que conta 162 persoas en maio de 2020 e que financiou ata finais de 2019 763 reformas nos EEMM. Vid. Comisión Europea, 2019.

- 8 Molica e Lleal Fontás, 2020.
- 9 Pazos-Vidal, 2019.
- 10 Secretaría Xeral do Consello, 2021.
- 11 Art. 322 do TFUE.
- 12 Comisión Europea, 2021: 33-34.
- 13 Bachtler e Méndez, 2007.
- 14 A fiscalización e mesmo suspensión dos Plans polo Consello está prevista no art. 9 MRR.
- 15 Pazos-Vidal, 2014. Regulamento Delegado (UE) N. 240/2014 de 7 de xaneiro de 2014.
- 16 Hooghe e Marks, 2003.
- 17 Gobierno de España, 2020.
- 18 Gobierno de España, 2021: 195-199.
- 19 Ao longo destes artigo cítanse diferentes cifras para as asignación do MRR, REACT ou Fondos Estruturais. En todos os casos úsanse as cifras que corresponden ao documento oficial de referencia que se estea a citar en cada caso. A discrepancia débese a que o acordo do Consello Europeo de xullo de 2020 fíxose en base a presos de 2018, namentres que aos documentos máis recentes aplicóuselle xa o deflactor a prezos máis recentes.
- 20 Pazos-Vidal, 2020b.
- 21 Ministerio de Facenda, 2020: 420-421
- 22 REACT UE forma parte do NGEU pero a diferenza do MRR non é máis ca un complemento financeiro aos programas de Fondos Estruturais 2014-2020.
- 23 Consello de Estado, 2020; Batet, 2021.
- 24 Para unha primeira aproximación en profundidade a este RDL, vid. Campos Acuña, 2021.
- 25 A simplificación buscada cos Convenios do RDL foi criticada, inter alia, pola Avogacía do Estado, 2021.
- 26 De aí o esforzo por crear enfoques integrados. P.ex. Francesca e Sylvain, 2010.
- 27 Sánchez, 2021.
- 28 Gobierno de España, 2021: 115-116.
- 29 Buti e Polli, 2021.
- 30 Feás, 2021.
- 31 O feito de que o art. 44 RDL sobre distribución dos fondos ás CC. AA. se vencelle ao art.86 Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria, parece ser fundamentalmente un mecanismo para asegurar a constitucionalidade do RDL, xa que se ben as CC. AA. non foron involucradas no deseño dos Investimentos nos eidos da súa competencias, elas participan da Conferencia Sectorial que decide a repartición e vivía a súa execución. Para unha discusión máis ampla sobre este tema vid. Jiménez Asensio, 2021.
- 32 Gobierno de España, 2021: 31.
- 33 Se ben as CC. AA., a diferenza de rexións doutros Estados Membros, formalmente son só autoridades delegadas sendo a autoridade de xestión o Ministerio de Facenda, na realidade gozan dunha ampla autonomía de xestión.
- 34 Ferry, Kah e Bachtler, 2018.
- 35 Para unha análise recente vid. García Perea *et al.*, 2020.
- 36 Xunta de Galicia, 2021.
- 37 Ministerio de Facenda, 2021.
- 38 De Gregorio Hurtado e González Medina, 2017.
- 39 González, 2021.
- 40 O art. 10 do regulamento do Consello de Política Fiscal e Financeira outórgalle igual número de votos a Gobierno e CC. AA., o Consello Territorial de Servizos Sociais e SAAD estipula no seu artigo 17.1 que se aplicaría a maioría absoluta dos membros presentes, como tamén o fai o art. 17.1 do Consello Nacional de Transportes, por pór algúns exemplos.
- 41 Segovia, 2021.
- 42 Pazos-Vidal, 2021b.
- 43 FEMP, 2021.
- 44 Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, 2021.
- 45 Real Decreto 399/2020, do 25 de febreiro, polo que se establecen as Comisións Delegadas do Goberno.
- 46 Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico “Reglamento Interno de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico”, 2020.
- 47 Art. 8.2
- 48 Jiménez Asensio e Vázquez Matilla, 2021; AIREF, 2021.
- 49 CdR-CMRE, 2021.

