



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 231-250
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4762>
© Serafín Pazos Vidal
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 15/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



O Plan “España Pode” e a gobernanza territorial

El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial

Next Generation EU and Spanish Territorial Governance

SERAFÍN PAZOS VIDAL

Doctor en Ciencias Políticas
Responsable de la Política Europea de la
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 anticrise 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 gestación, 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 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los Fondos Estructurales. 3 El "Plan España Puede". 4 El Real Decreto-ley 36/2020, del 30 de diciembre. 5 Análisis de la gobernanza territorial de las Inversiones del Plan de Recuperación. 5.1 El Ejemplo del Reto Demográfico en el Plan de Recuperación. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

En este artículo, de carácter interdisciplinario, pues combina el análisis jurídico con el de políticas públicas europeas, se pretende examinar la gobernanza territorial del llamado Plan de Recuperación ("Plan España Puede"), financiado con el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) contrastándolo con los Fondos Estructurales de la Unión Europea (UE), fondos con los que comparte muchos elementos pero verbo de los que el MRR pretende separarse y solucionar varias de sus deficiencias en la ejecución y a la hora de afrontar reformas estructurales.

Se procederá al análisis de la gobernanza territorial en el Reglamento comunitario por el cual se establece el MRR así como del "Plan España Puede" (que es el plan de inversiones enviado por el Gobierno de España a la Comisión Europea para su aprobación) y del Real Decreto-ley, 36/2020 del 30 de diciembre que constituye su base jurídica en Derecho interno español. La parte fundamental de este artículo es el análisis de la gobernanza territorial de las 110 Inversiones en las que se organiza el "Plan España Puede" examinando su coherencia con el conjunto del plan y el papel de las Comunidades Autónomas y administraciones locales. Las inversiones previstas para una cuestión de gran actualidad como es la del reto demográfico se usan como ejemplo ilustrativo del potencial y limitaciones de la gobernanza territorial de este Plan, para terminar extrayendo unas breves conclusiones sobre la capacidad transformadora del "Plan España Puede",

en particular en la capacidad de articular colaborativamente los diferentes niveles de gobierno (es decir, la gobernanza multinivel) de un Estado complejo como el español.

2 EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La crisis del coronavirus que comenzó en la primavera de 2020 llevó a que la UE superase antiguos tabúes. Ante el miedo de una nueva década perdida, se acuerda en el espacio de pocos meses hasta el Consejo Europeo de julio de ese año la mutualización a gran escala de deuda pública, financiada potencialmente con impuestos europeos para crear un paquete de inversiones, denominado *Next Generation EU* (NGEU) por un valor 750.000 millones de euros (a precios de 2018) a comprometer en 2021-2023 y a gastar hasta 2026¹. NGEU es un programa adicional al presupuesto ordinario de la UE 2021-2027, dotado de unos 1.074.300 millones de euros y financiado fundamentalmente por los presupuestos de los Estados Miembros (EEMM).

El componente principal es un nuevo fondo, llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado de 672.000 millones (312.000 en subvenciones y 360.000 en préstamos) que supone de lejos el fondo más grande creado por la UE, mayor que la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común juntas, que siguen siendo más de dos tercios del presupuesto tradicional de la UE 2021-2027².

Se pretende con MRR dotar a los EEMM de medios adicionales para cumplir las reformas estructurales de carácter macroeconómico pero también de calidad institucional y mejora de los servicios públicos³ a las que los EEMM se comprometen anualmente en su Programa Nacional de Reformas negociado con la Comisión Europea⁴.

Los Fondos Estructurales (FFEE) de la Política de Cohesión fueron anteriormente el medio por el cual se intentó vincular el pago de esos fondos al cumplimiento de las condiciones *ex ante* y macroeconómicas acordadas en el Semestre⁵.

A pesar de estos esfuerzos, la Comisión Juncker, consciente de la dificultad de los EEMM para afrontar esas reformas estructurales acordadas por ellos en el contexto del llamado Semestre Europeo⁶ creó en 2014 un Servicio de Apoyo a la Reforma Estructural de los EEMM que pasó de cero en 2016, ya que este programa no existía, a proponerse para 2021-2027 un fondo de casi 20.000 millones de euros. La crisis del COVID-19 llevó a que esta fuese substituida por el MRR, con un presupuesto treinta veces mayor⁷.

La pandemia fue la oportunidad que cierta parte de la Comisión Europea necesitaba para crear un nuevo instrumento liberado de las inercias de los fondos tradicionales, principalmente en los FFEE y centrado en las reformas macroeconómicas. Pareciéndose a la política de Cohesión, no deja de ser una crítica de ésta⁸.

Tabla 1. Comparación entre Política de Cohesión y Mecanismo de Recuperación. El caso español

	Política de Cohesión	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
Programación estratégica	Acuerdo de Asociación España-UE (el nuevo Plan Estratégico PAC) Principio de Partenariado	Programa de Recuperación y Resiliencia Consulta
Mecanismo de gestión	Programas Operativos (38 Autonómicos, 9 Plurirregionales)	110 Inversiones (gestionados por Ministerios)
Territorialización	Gestión PO maiormente autonómica EDUSI 8% FEDER para ciudades. ITI (p.ej. ITI Teruel, ITI Azul) Convenio Transición Justa Opcionalmente: delegación de fondos a Diputaciones o Ayuntamientos	Convenios con CC. AA. (repartición Conferencia Sectorial) Concorrenca competitiva Autoridades Locales (cuando proceda) PERTEs (sen territorialización) Subvenciones directas a ciudadanos y empresas
Gestión financiera	Precisa cofinanciamiento	Sin cofinanciamiento
	Regra N+3	Compromiso en 2021-2023, gasto hasta 2026
	Gastos reembolsables por la Comisión tras la verificación del mismo	Transferencias Comisión en función de cumplimiento de hitos/reformas estructurales

Partiendo de la gobernanza multinivel, como elemento definitorio de la Política Regional de la UE y de donde de hecho surgió este concepto,⁹ en este artículo la contrastaremos con la gobernanza territorial del MRR y en concreto en el caso español, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Plan España Puede”).

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de febrero de 2021 por el cual se establece el MMR tiene como base legal el art. 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE), es decir, la da Cohesión Territorial y reducción de los niveles de desarrollo, así como coordinar políticas económicas de los EEMM (art. 175 del TFUE). Teniendo el doble de presupuesto, su Reglamento es notablemente menos detallado que el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) de los FFEE¹⁰ y los Reglamentos de cada uno de los fondos.

El art. 2.4 MRR define como criterio de ejecución fundamental «hitos y objetivos». La Comisión, que según el art. 8 ejecuta el MRR en régimen de gestión directa¹¹, se basa en ellos para efectuar los pagos a los EEMM (al 100 %, non exigiéndose cofinanciación como en los FFEE). Los objetivos deben ser cuantificables en base a indicadores pre-determinados y vinculados a reformas estructurales, mientras que los hitos son logros cualitativo verificables (legislación adoptada, política pública iniciada)¹².

Esto le permite a la Comisión una mayor discrecionalidad a la hora de evaluar el progreso de los fondos. En realidad, la Comisión hace tiempo que decidió que no tenía la capacidad para gestionar directamente fondos en el terreno¹³ por lo que lo fundamental del diseño y gestión del MRR será a nivel doméstico, con la Comisión quedando como evaluador y pagador, igual que con los fondos de gestión compartida como los FFEE. Por lo tanto, tendrá que fiarse de la buena gestión de los EEMM y la información que estos transmitan para ir autorizando los pagos.

En ese sentido, el MRR utiliza un marco de rendimiento mucho más abierto a la evaluación cualitativa del que es el caso del sistema de evaluación de los FFEE, que es mucho más cuantitativo y rígido. Esta diferencia es, a primera vista, una ventaja para Estados como el español que presentan en su Plan una serie de hitos muy generales. En sentido contrario, si el clima político cambia en la UE, el margen de discrecionalidad de la Comisión (apretada por los contribuyentes netos)¹⁴ es mucho mayor que con los FFEE si sospechase que los fondos están siendo invertidos de forma poco rigurosa.

Verbo de la gobernanza territorial, el art. 18.q MRR habla de un “mecanismo de consulta” para la preparación en cada EM de su *Plan de Recuperación y Resiliencia* de las “autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas”.

Esto dista mucho del Principio de Asociación (o Partenariado) que es una característica fundamental de los FFEE (art. 6 RDC), y que implica enfoque de gobernanza multinivel y asegurando la participación –es decir, no solo la simple consulta–, en todas las fases de diseño, gestión y evaluación de los FFEE por parte de la autoridades públicas regionales, locales y urbanas (también de la sociedad civil) y que tiene una metodología muy precisa establecida en un Código de Conducta de carácter vinculante¹⁵. De hecho, la Política de Cohesión no es tanto un mecanismo redistributivo como un mecanismo de distribución del poder valorizando los poderes territoriales frente a políticas públicas impuestas desde el centro: el concepto de Gobernanza Multinivel nace de la Política de Cohesión¹⁶. En el caso del MRR, a pesar de financiar inversiones casi idénticas a los FFEE, esto no es prioritario.

3 EL “PLAN ESPAÑA PUEDE”

El presidente del Gobierno presentó el 7 de septiembre de 2020 las líneas generales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Plan España Puede”)¹⁷ que fue objeto de detalladas discusiones a puerta cerrada con la Comisión. Antes de su envío

formal el 30 de abril de 2020 se presentaron tres borradores, siendo objeto de varios procesos de consulta y quince manifestaciones de interés desde los ministerios¹⁸. El 26 de octubre la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, se había reunido con la Conferencia de Presidentes para discutir sobre el plan y quedaron patentes las enormes diferencias de interpretación sobre la dimensión territorial de éste.

Este Plan, y sus equivalentes en los otros 27 EEMM, es el principal instrumento para la programación de las prioridades y definir gestión del MRR. En el caso del Estado Español, con las cifras actualizadas (Anexo IV del Reglamento MRR) le corresponde un máximo de 69.528.050 millones¹⁹ en subvenciones para programar en 2021-2023-2023 y gastar hasta 2026.

Tabla 2. Fondos Europeos para España 2021-2026/27 (datos actualizados a enero de 2021, millones de euros)

Fondos Estructurales 2021-2027					Plan de Recuperación 2021-2023 / 2026		
Subvenciones, cofinanciables, mayormente gestionados por Programas Operativos de las CC. AA.					Subvenciones -gestionadas como FF.EE-CC.AA. y Mº Sanidad	Subvenciones Ministerios, Agencias y PERTES (opción de Convenios CC.AA./ALL)	Créditos NGEU (4.2% RNB)
7.800	9.896	452 + 339	606	20.886	10.000 (CC.AA.) + 2.436(Mº San.)	40.000 + 20.000 (2023)	52.248

Fuente: Comisión Europea, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

La gobernanza de los fondos es un desafío central en el Plan de Recuperación. A finales del período 2014-2020 aún no se habían gastado la mitad de los 40.000 millones de FFEE (Regional, Social, Desarrollo Rural) asignados a España y gestionados mayormente por las Comunidades Autónomas (CC. AA.)²⁰. Para el próximo período 2021-2027 se estima una cantidad similar de los fondos tradicionales (sumando el Desarrollo Rural, que ahora se programarán separadamente de los FFEE) que las CC. AA. gestionarán directamente, a mayores de las transferencias del MRR desde los Ministerios dentro del Plan de Recuperación.

De hecho, el “Libro Amarillo” de los Presupuestos Generales del Estado 2021²¹ estima que se “preasignarán” 10.793 millones de los “fondos de recuperación” (entendemos el MRR) para las CC. AA. y 1.489 millones a las Entidades Locales (EELL) para inversiones en su ámbito competencial. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) con 2.873 millones en 2021 y el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) con 1.380 millones son las principales fuentes

de financiación del MRR para las administraciones territoriales. Dado que estas son las partidas para 2021, y que el MRR se presupuesta en tres años (2021, 2022 e 2023), resulta razonable pensar que tras las negociaciones entre ministerios y CC. AA. en las diferentes Conferencias Sectoriales el total de la participación –potencial, como veremos– de las autoridades territoriales en el MRR sea tres veces mayor. El PGE 2021 también confirma que se distribuirían 8.000 millones del REACT UE a las CC. AA. (2.000 más en 2023)²².

Tabla 3. Comparación de las prioridades del MRR español con los Objetivos Prioritarios de los FFE

Plan de Recuperación ejes prioritarios (% del total asignado, en su caso)	Fondos Estructurales 5 Objetivos prioritarios (% del total asignado, en su caso)
Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación (16%).	Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Cuidado de los ecosistemas naturales. Fondo de inversiones verdes (12% de los recursos).	Objetivo Político 2 “Una Europa más verde” 30% <i>FEDER</i> Objetivo Político 3 “Una Europa más Conectada”
Transición energética (9%).	Objetivo Político 2 “Una Europa más verde” 30% <i>FEDER</i>
Modernización de las administraciones públicas (5%).	Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Modernización de la industria y el turismo (17%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% <i>FEDER</i> , según <i>CC.AA.</i> Objetivo Político 3 “Una Europa más Conectada” Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Pacto por la Ciencia (17%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% <i>FEDER</i> , según <i>CC.AA.</i> Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
Educación ; incluida la formación continua (18%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% <i>FEDER</i> , según <i>CC.AA.</i> Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
Servicios de atención a mayores (6%).	Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
Desarrollo del deporte y la cultura (1%).	Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE

Fuente: Comisión europea, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Todo esto supone que en los próximos tres años las CC. AA. tendrán que gestionar o programar hasta unos 80.000 millones de euros, entre los fondos tradicionales (entre pendientes de gasto y los nuevos programas 2021-2027) parte del MRR. Lo lógico sería que hubiese un marco común que asegurase la complementariedad de este enorme paquete de inversiones.

4 EL REAL DECRETO-LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE

La base legal por la que se va a gestionar el MRR es el Real Decreto-ley (RDL) 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El RDL introduce procedimiento *ad hoc* para acelerar el gasto del MRR, un tema criticado por el correspondiente dictamen del Consejo de Estado²³, y que refleja el miedo a que se repita la muy lenta ejecución de los FFEE²⁴. De hecho, el art. 2.2 del RDL permite que parte de las medidas de simplificación de gestión previstas en el MRR se puedan aplicar a los FFEE, si bien la redacción es muy confusa porque las partes del RDL susceptibles de beneficiar también a los FFEE se refieren explícitamente al MRR y al Plan de Recuperación, del que los FFEE no forman parte.

En lugar de una asignación por Programas Operativos como en el caso de los FFEE (es decir, una asignación global de una parte del fondo, normalmente a una comunidad autónoma para su uso en una serie de ejes de varios tipos de acciones supuestamente coordinadas entre sí), el Plan de recuperación y este RDL priorizan el uso de convenios (art. 59), simplificando su tramitación a través del título II. Ni el Plan de Recuperación ni el RDL 36/2020 apenas detalla cómo serán los convenios de los ministerios correspondientes con las CC. AA. y AALL²⁵, de forma que, a diferencia de los FFEE que tienen una estructura muy tasada, nos arriesgamos al extremo contrario, los acuerdos *ad hoc*, las duplicidades y las incoherencias, los silos departamentales en los niveles de gobierno y entre ellos se multiplican aún más²⁶.

También se recupera la figura de las agencias estatales y en el Capítulo III del Título II se crea una nueva figura de colaboración público-privada para proyectos a gran escala, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) pero que más allá del anuncio de uno para el sector del automóvil²⁷, ni el RDL ni el Plan establecen la metodología para seleccionarlos o los probables ejes de dicha colaboración público-privada²⁸.

El RDL detalla un poco más la estructura de gobernanza anunciada ya en el primer borrador del Plan. Así, en el Capítulo III Título III se crea la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que presidirá el Presidente del Gobierno, apoyada por un Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno que realizará el seguimiento del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Esto confirmaría la hipótesis de Buti y Polli²⁹ por la cual, en los EEMM con coaliciones débiles

e inestable pluripartidismo, la coordinación del MRR no recaería en un departamento o agencia sino en la propia Presidencia del Gobierno.

El art. 20 RDL, confirma al Ministerio de Hacienda como la autoridad responsable ante las instituciones europeas también para el MRR, como ya lo es para los FFEE a través de la Dirección General de Fondos Europeos, a la que ahora se suma una nueva Dirección General del Plan y MRR. Esto sugiere un modelo de coordinación demasiado ligero para evitar los silos que existirán por las inercias que se crearán dado el tamaño de los fondos y el hecho de que dependen de distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea. Como señala Enrique Feás, la cultura de Hacienda es la del Cuerpo Superior de Auditores y Auditoras del Estado, centrada en garantizar la regularidad y legalidad del gasto y no necesariamente en su eficacia a la hora de afrontar reformas estructurales³⁰.

La gobernanza territorial se basa en una nueva Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19 RDL) presidida por el ministro de Hacienda y los consejeros competentes y donde se “podrá convocar” a los representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, art. 19.2 RDL). Además, los ministerios pueden crear foros de participación y grupos de alto nivel (art. 17) y otros foros específicos para organizaciones de diálogo social (art. 19)³¹.

5 ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

El Plan se organiza en 10 políticas Palanca que tienen cada una varios Componentes (30 en total) que, a su vez, se dividen en 110 Inversiones y 102 Reformas para el período 2021-2023³². Desde un punto de vista programático las políticas Palanca no son otra cosa que grandes ejes temáticos. Por su parte, los llamados Componentes son paquetes de proyectos (Inversiones) generalmente a responsabilidad de un o, en algunos casos, varios ministerios.

Lo realmente importante desde el punto operativo son las 110 Inversiones. La inclusión de las 102 reformas en la lista de cada Componente tiene su explicación en la lógica de intervención del MRR y en la vinculación de los pagos de éste al cumplimiento de hitos, pero no en el plano operativo; de hecho, cuatro de los Componentes, del 27 al 30, son solamente reformas sin inversión.

Usando la terminología ya conocida de los FFEE, esas Inversiones serían el equivalente a los Programas Operativos. Las diferencias fundamentales son dos: por una parte, la administración ejecutora son siempre los ministerios, no las CC. AA, como en los FFEE³³, donde tienen la financiación territorializada de antemano. En segundo lugar, los Programas Operativos son conjuntos multidisciplinarios de políticas públicas e inversiones diseñadas desde el territorio, en ocasiones subdelegados a nivel municipal y provincial vía Inversiones Territoriales Integradas *infra*-autonómicas (p.ej. ITI Teruel) o *inter*-autonómicos (ITI Azul), y con los Grupos de Acción Local LEADER/CLLD³⁴.

Al contrario, las Inversiones son fundamentalmente intervenciones aisladas diseñadas desde los ministerios. De hecho, resulta destacable la falta de un criterio editorial unificado entre los anexos de los Componentes redactadas por los respectivos departamentos.

Todas las Inversiones tienen la misma estructura general (dado que a eso obliga el modelo remitido por la Comisión Europea) donde se justifica la necesidad de la inversión, su vinculación a una de las reformas estructurales concretas, una explicación de la necesidad y justificación de los montantes solicitados y, el aspecto fundamental que nos interesa en este artículo: “c) Colectivo objetivo de la inversión” “d) Aplicación de la Inversión”, “e) Administración ejecutora”, así como compatibilidad con otros fondos, principalmente los FFEE.

Esta información no viene en las 348 páginas del tercer borrador del Plan que fue enviado a la Comisión Europea el 30 de abril de 2020, sino en el millar de páginas en los 30 anexos, uno por Componente, publicados el 5 de mayo, un día después de las polémicas elecciones madrileñas. Buena parte del análisis en esta sección se refiere a esos anexos, donde explica claramente quien es la autoridad responsable de la gestión (un ministerio o ministerios) y quien la ejecutora o beneficiarias (frecuentemente las CC. AA. y en mucha menor medida AALL, así como entidades privadas o ciudadanos en general) así como los plazos previstos.

Las 110 Inversiones responden, por una parte, a las recomendaciones de la Comisión en los sucesivos Informe País y prometidas en sucesivos Programa Nacional de Reformas,³⁵ pero, por otra parte, son en realidad deconstrucciones de programas y estrategias preexistentes, que aprovechan la ventana de oportunidad del NGEU para obtener financiación. La Tabla 12 del Plan (p. 34) enumera esos 20 “Programas Tractores” en los que se agrupan las 110 Inversiones. Si bien esta forma alternativa de contar las Inversiones puede tener sentido en la lógica interna de programación del ministerio correspondiente, este modo de presentar las inversiones no deja de añadir confusión a los ciudadanos y a las otras administraciones. Por eso, la forma más eficaz para analizar las prioridades específicas del Plan y su gobernanza es examinando las 110 Inversiones.

Las Comunidades Autónomas tienen un rol directo en la mayoría de las 110 Inversiones, solo en 26 no tienen las CC. AA. (o los ayuntamientos) algún rol, bien porque en esa minoría de casos el destinatario es la Administración General del Estado (AGE) bien porque lo son otros organismos: conferencias hidrográficas, organismos públicos de los ministerios (agencias, museos de titularidad del Estado, etc.), centros tecnológicos, Cámara de Comercio de España o universidades.

Ahora bien, el rol de las CC. AA. en las Inversiones que las citan es muy variable, no solo en el tipo de rol que se le asigna (gestor de la inversión, autoridad de gestión delegada, asesor en la metodología de repartición y diseño de la Inversión o simple beneficiario) sino también en el grado de concreción de sus funciones. En 30 de las Inversiones se mencionan explícitamente los convenios como mecanismo principal de gestión multinivel de los fondos. En media docena de otros casos se recurre a fórmulas más vagas como los “mecanismos o instrumentos de cooperación”. Esto no tiene solo

que ver con la naturaleza de la Inversión o qué nivel de gobierno tenga la competencia concreta en ese tipo de inversiones, sino que dicha variabilidad refleja muy bien la *path dependency* y cultura institucional de cada ministerio.

Los Convenios con las CC. AA. pueden tener, según sea el caso, un rol esencial en la ejecución. Por ejemplo, la Inversión C02.I01 para la rehabilitación residencial con 3.420 millones de euros, el Programa de “Regeneración Demográfica” C02.I04 dotado de 1.000 millones, o de Transición Justa con 300 millones. En otros casos es solo una opción para considerar por parte del Ministerio, como por ejemplo el de Asuntos Económicos y Transformación Digital en la desplegado de la 5G (C15.I6) dotado con 1.405 millones de euros, donde “se trabajará en coordinación y cooperación con las CC. AA. y EELL, mediante el establecimiento de un marco de colaboración previo (convenio u otro).”, una formulación recogida también en la Inversión C15.I4 Renovación y sostenibilidad de infraestructuras.

La formulación específica se deja para la Orden Ministerial que es el instrumento jurídico con el que se dará carta de naturaleza a las diferentes Inversiones.

Hay que destacar la Inversión C14.I3 “Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares” del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo porque es un caso excepcional ya que prevé la transferencia directa de fondos, así como el método de repartición (300 millones mediante convenio) a las dos autonomías insulares y las ciudades autónomas, sin tener que pasar por la Conferencia Sectorial correspondiente. Aparte de algún caso concreto de inversión ligado a una instalación específica en una localidad determinada (por ejemplo, la Inversión C17.I7 “Medio ambiente, cambio climático y energía” del Ministerio de Ciencia e Innovación ejecutado por la AGE y Extremadura por 98 millones) la tónica general es que el método y modalidad de reparto no figure en los anexos del Plan. Se deja en manos de la Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o, sobre todo, en las Conferencias Sectoriales ya existentes liderada por el ministerio del ramo correspondiente.

Si bien esta metodología puede entenderse por razones de calendario lo cierto es que supone una gran vulnerabilidad para la ejecución del MRR en el plazo previsto, así como de politización. Dado que la participación en la elaboración del plan por parte de las Comunidades y ayuntamientos solo fue mediante la respuesta a las 15 Manifestaciones de Interés de varios ministerios, esto favoreció la inflación de propuestas. Por ejemplo, en el caso de la Xunta de Galicia se enviaron propuestas para 354 proyectos por un valor de 20.000 millones, equivalente a la cuarta parte del total del presupuesto de subvenciones del MRR³⁶. Por otra parte, al no participar las autoridades territoriales en la elaboración del plan ni de las Inversiones (consulta en vez de principio de Asociación o partenariado) todo se fía a que pueda alcanzarse un consenso en las prioridades anunciadas por cada ministerio en la Conferencia Sectorial correspondiente.

Finalmente, si se examina el contenido de las 110 Inversiones la mayoría de ellas tienen un contenido y finalidad semejante, cuando no idéntico, de los FFEE que sí gestionan directamente las CC. AA. La afirmación repetidamente hecha por el gobierno

central de que el MRR “no es política de cohesión y no hay reparto previo a través de programas operativos como el caso del FEDER” ya que “es un instrumento finalista donde el objetivo es el conjunto del Estado y donde hay que alcanzar unos objetivos generales” es poco defendible.³⁷ La política de Cohesión también tiene unos objetivos generales para todo el Estado, incluida buena parte de las condiciones macroeconómicas y condicionalidades *ex ante* que se exigen en el Plan de Recuperación. No resulta osado afirmar que estaríamos viendo en el razonamiento del gobierno un criterio de oportunidad política y una lógica más recentralizadora del MRR respecto a la existente en la Política de Cohesión.

En cierta medida con aquellas Inversiones destinadas a CC. AA. y AALL el gobierno parece querer exportar al MRR metodología de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) financiadas con FFEE que están a cargo del MITMA y en la práctica gestionan las ciudades, pero que demostró problemas de gestión tanto a nivel central como local³⁸.

Dada la potencial politización por parte de autonomías y gobierno central en la gestión del MRR, por falta de consenso previos en la elaboración del Plan, resulta muy relevante la centralidad de las Conferencias Sectoriales como mecanismos de consenso (y de reparto de los fondos). Los antecedentes no son muy prometedores, como fue en el caso de la muy publicitada disputa entre la Ministra de Hacienda y las Comunidades cuando esta quiso aprobar en la reunión constitutiva de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación un Reglamento interno que, imitando al art. 10 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que también preside, el Ministerio dispondría del mismo número de votos que las comunidades y ciudades autónomas. Ante la polémica suscitada, ya que con el voto de calidad de la Ministra supondría que el gobierno impusiese siempre su criterio, la Ministra presentó una nueva propuesta de Reglamento en la que las autonomías y ciudades autónomas tendrían un voto cada una (19), la Ministra y las cuatro Secretarías de Estado uno cada una y el representante de la FEMP, por lo que para alcanzar la mayoría en la toma de decisiones existirían varias combinaciones, pero que en todo caso permitirían al gobierno sacar mayoría en función de las alineaciones partidarias existentes en la actualidad, pudiendo en último caso hacer uso el titular del Ministerio del voto de calidad en caso de empate³⁹.

Aunque este paso atrás del gobierno central podría entenderse como un avance en la gobernanza multinivel, vista la escasa concertación interautonómica, a nivel horizontal y sin la mediación del gobierno central, prácticamente inexistente en España (a diferencia de Italia o Austria, por no hablar de Alemania), un examen de los anexos del Plan nos puede arrojar la conclusión contraria. Dichos anexos confirman que no será la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación la que se encargue de definir el reparto de los fondos sino las otras Conferencias Sectoriales de cada ramo, donde existe una gran variabilidad a la hora de tomar decisiones pero que en general permiten al gobierno imponer su criterio⁴⁰.

Por lo tanto, el éxito del plan no solo dependerá de la capacidad de movilizar y gestionar los fondos sino de algo más fundamental: la más que probable falta de consenso entre niveles de gobierno y el comportamiento oportunista de las administraciones territoriales puede suponer un lastre para la buena gestión de los fondos⁴¹.

Respecto al rol de los ayuntamientos, figuran de una forma significativa en 29 Inversiones, mayormente como beneficiarios, pero existe una gran variabilidad de roles previstos. Por ejemplo, en la Inversión C02.I05 “Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP)” dotado de 1.080 millones las autoridades locales serían beneficiarias de dos convocatorias por concurrencia competitiva por parte del Ministerio de Transportes y Agenda Urbana por valor de 600 millones (otros 480 para las CC. AA.). En la Inversión C11.I3 “Transformación Digital de las AAPP”, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública destinará 578,6 millones a las CC. AA. y 391,4 millones a las EELL pero con una “modalidad reparto por definir”. En la Inversión C24.I2 “Dinamización de la cultura a lo largo del territorio” es de los pocos casos donde se cita como administración ejecutora al Ministerio (Cultura y Deporte), CC. AA. y EELL, pero sin detallar el mecanismo de reparto de los 141 millones previstos.

Sin embargo, lo más corriente es una definición más general, cuando no incierta u opcional, del posible rol de las EELL, como en el caso de la Inversión C5.I2 “Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación” donde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente promoverá subvenciones por valor de 800 millones dirigidas “preferentemente” a las EELL. También el caso del “Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes” (C02.I02) dotado de 1.000 millones y ejecutado por los Ministerios de Transportes “pudiendo realizarse a través de transferencias a las Comunidades Autónomas o Entidades Locales”.

En algunos casos sí se identifica explícitamente que las metodologías de priorización y reparto serán objeto de una concertación entre los tres niveles de gobierno, como en el caso de la Inversión C5.I1 “Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR)” gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico en el que “las CC. AA. serán las encargadas de seleccionar las acciones para subvencionar según las bases y criterios establecidos en la Conferencia sectorial y éstas serán materializadas por las comunidades autónomas, con las bases y criterios establecidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA) en la conferencia, y éstas serán materializadas por las CC. AA. o AALL según su competencia” por un valor de 642 millones de euros.

En el caso de las Diputaciones Provinciales, si bien el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico sí aclaró que contaba con ellas para las actuaciones en ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes (municipios que se benefician específicamente del “Programa de regeneración y reto demográfico C02.I04” y tienen un rol en otros como el de extensión de la 5G), ni en el texto del Plan propiamente dicho, ni en los Anexos de los Componentes se mencionan las Diputaciones explícitamente. De hecho en las 110

Inversiones solo se mencionan a las Diputaciones en la inversión C14.I4 “Actuaciones especiales en el ámbito de competitividad” del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el ámbito turístico “convenios con EELL (especialmente Diputaciones que estén en disposición de acercar presupuesto en el desarrollo de esta actuación)” y en la Inversión C02.I06 “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española”, dotado de 20 millones en concurrencia competitiva.

Esto indica el carácter *ad hoc* del diseño de la gobernanza territorial de los fondos sobre todo cuando por parte de las propias Diputaciones, según la lógica anunciada por el gobierno en la presentación del primer borrador del Plan en octubre de 2020, articularon en los meses siguientes proyectos colaboradores conjuntos entre las propias Diputaciones que permitiesen la sinergia, la colaboración, el traspaso de conocimientos y compartir capacidades de gestión entre las Diputaciones para elaborar proyectos “de país” como solicitaba el gobierno.⁴² En sentido contrario, los anexos del Plan indican que la inmensa mayoría de Inversiones abiertas a la participación de las EELL serán en concurrencia competitiva a nivel estatal, lo que supone una desventaja a aquellos ayuntamientos y diputaciones que tengan menos recursos de gestión o proyectos menos maduros disponibles en el corto plazo (tres años, con convocatorias anuales) disponible.

Respecto al rol agregado de las administraciones locales en la gobernanza del Plan, encarnada fundamentalmente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), aparte de su participación (opcional) en la Comisión Sectorial del Plan de Recuperación, las Inversiones solamente le otorgan un rol específico en la Inversión C1.I1 “Zonas de Bajas Emisiones y Transformación Digital y Sostenible del Transporte Urbano”, que con 1.500 millones (convocatorias anuales por concurrencia competitiva) es la mayor partida de todo el Plan destinada específicamente a las AALL, y donde se establecerá un grupo de trabajo entre el MITMA y la FEMP para establecer los criterios de repartición. También tendrá un rol de apoyo en la Inversión C18.I2 “Acciones para reforzar la prevención y promoción de la Salud” del Ministerio de Sanidad y CC. AA. y en la Inversión C23.I1 “Empleo Juvenil” (765 millones) en el que la FEMP asesorará a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Finalmente, la propia FEMP será beneficiaria de varias inversiones, sobre todo en el ámbito de campañas de sensibilización como la Inversión C22.I4 “Plan España protégete contra la violencia machista” del Ministerio de Igualdad. Dicho de otra forma, el rol explícito de la FEMP, como representante agregado de todos los ayuntamientos, es inferior al número de Inversiones del Plan en las que por lo menos una parte de los fondos se destinarán a las autoridades locales. Si bien la FEMP exige una participación activa y sin intermediación de las CC. AA.⁴³ Esta falta de concreción del rol de los representantes municipales en el diseño de las Inversiones de las que sí serán corresponsables constituye un defecto obvio de la gobernanza del Plan.

Por último, a pesar de la existencia de estructuras de coordinación de las Inversiones a nivel estratégico (Comisión Delegada, Comisiones Sectoriales) un análisis detallado

de los diferentes Anexos revela una gran existencia de inercias ministeriales a la hora de definir la gobernanza territorial de las inversiones. Esto puede resultar en la creación de silos que resulten en descoordinación o captura de recursos por comunidades de políticas asociadas a cada ministerio. Esta es una tensión constante en el ámbito de las políticas públicas europeas, a la que la Política de Cohesión tampoco escapa, a pesar de la existencia, en el período 2014-2020, de un Marco Estratégico Común para todos los FFEE. Con las Inversiones del MRR nos arriesgamos a ver multiplicada la proliferación de silos ministeriales. A pesar de que como exige el art. 22 MRR y la Guía de la Comisión las Inversiones sí que se especifican las posibles complementariedades o duplicidades con los FFEE, en la mayoría de las Inversiones solo existe un compromiso general de coordinarse con los FFEE (y otros fondos relevantes, en su caso) y a no invertir en los mismos proyectos financiados con otros fondos. Ahora bien, si esa coordinación ya es más teórica que real en el caso de los FFEE la inexistencia de un marco integrado común en el contexto español que delimite las inversiones del Plan de Recuperación entre ellos y respecto de los FFEE, a nivel de Estado y administraciones territoriales, hace más que probable la existencia de duplicidades e inconsistencias.

5.1 El ejemplo del reto demográfico en el plan de recuperación

Una excepción a esa débil planificación estratégica se produce en el ámbito del reto demográfico. El Plan de 130 medidas del gobierno, financiadas en buena medida por el Plan de Recuperación⁴⁴ presenta una contabilidad diferente para resaltar intervenciones del Plan en la lucha contra la despoblación y busca dar una coherencia y complementariedad a las actuaciones de la mayoría de ministerios en el uso de los fondos, particularmente para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. A diferencia de otro tipo de inversiones del MRR, para evitar la existencia de silos ministeriales y compensar la débil articulación a nivel estratégico, la creación de la Secretaría General para el Reto Demográfico (dentro del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y no como el precedente Comisionado que a pesar de ser un puesto de un rango inferior estaba residenciado en la Presidencia del Gobierno) busca coordinar las actividades de todos los ministerios contra el reto demográfico y en el uso del MRR para esa finalidad.

Aun así, su potencial es relativo, más allá de las Inversiones gestionadas por el propio Ministerio del que depende. En la nueva Comisión Delegada para el Reto Demográfico (que agrupa a los ministros más relevantes en ese ámbito) por razones de jerarquía o secretariado le corresponde al Secretario de Estado de Medio Ambiente, pudiendo, eso sí, el Secretario General asistir a las reuniones.⁴⁵ Su rol es, no obstante, más claro fuera del gobierno y respecto a las relaciones con las Comunidades Autónomas, ya que como establece el reglamento de la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico⁴⁶ en su artículo 5.2, el Secretario General ejerce la Vicepresidencia de ésta pudiendo substituir la presidencia ordinaria detentada por el Ministro/a de Transición Ecológica y Reto Demográfico, y sobre todo en la preparación técnica de las reuniones, ya que el Secretario General preside⁴⁷ la Comisión Sectorial del Reto Demográfico del que forman

partes los Directores Generales correspondientes de las CC. AA., ciudades autónomas (o sus Comisionados, de existir) y la FEMP. En teoría, esto permitiría identificar problemas de falta de coordinación y defectos en la gestión del MRR susceptibles luego de ser elevados al gobierno y a las Conferencias Sectoriales respectivas. Siendo este un caso bastante único en el que sí existen mecanismos de coordinación interdepartamental multinivel, no deja de ser también bastante relativo, a falta de un marco normativo que delimite claramente las diferentes inversiones del MRR y respecto de los FFEE.

En definitiva, como señalan a AIReF, Jiménez Asensio y Vázquez Matilla, la estructura prevista por el Plan y por el RDL 36/2020 puede ser demasiado débil para articular procesos verdaderamente transformadores, con un alto riesgo de descoordinación y politización⁴⁸ sobre todo cuando el Plan español tiene una dimensión territorial superior a la de EEMM semejantes⁴⁹.

6 CONCLUSIÓN

Es esencial concebir los fondos europeos como herramientas para la transformación. Los volúmenes de gasto previsto tanto del MRR como de los FFEE son una oportunidad única con una enorme dificultad de gestión y coordinación. La gobernanza del “Plan España Puede”, tiene, como vimos, de momento grandes defectos e incertezas. Es por lo tanto necesario un Marco Estratégico Común de las 110 Inversiones del MRR y de los Programas Operativos de los FFEE que asegure la complementariedad y la corresponsabilidad en el diseño y la ejecución de los fondos por parte del gobierno, comunidades y autoridades locales. No necesitamos inventar la cogobernanza, simplemente aplicar la gobernanza multinivel propia de las políticas públicas europeas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2021. «Aval de las previsiones macroeconómicas del programa de estabilidad 2021-2024», 1/21.
- Abogacía del 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. y 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. y Polli, O. 2021. «Veto player theory and the governance of the Recovery and Resilience Facility», en VOXEU, 11 de febrero. 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.
- Consejo de Estado. 2020. «Dictamen n. 783», 21 de diciembre.
- 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. y 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. y 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 febrero. 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. y Bachtler, J. 2018. «Integrated territorial development: new instruments – new results?», en *IQ-Net Thematic Paper*, 42(2).
- Francesca, F. y 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 febrero.

- 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 mayo. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/02/15/el-reglamento-ue-de-recuperacion-y-resiliencia-7-lineas-fuerza-y-una-apostilla/>
- Jiménez Asensio, R. y 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 Hacienda. 2020. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. 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 enero.
- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. 2021. *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*.
- Molica, F. y Lleal Fontás, E. 2020. «Next Generation EU: a threat to Cohesion Policy?», en *Conference of Peripheral Maritime Regions, Technical note*, diciembre 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 General del Consejo. 2021. *Common Provisions Regulation - Analysis of the final compromise text with a view to agreement COM(2018) 375 final*. 25 de febrero, 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 la candidatura gallega a los Next Generation cuenta con 354 proyectos “viables, solventes y no políticos” y pide al Gobierno objetividad y concurrencia competitiva en el 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 y Vanhercke, 2018; Pazos-Vidal, 2021a; Pazos-Vidal, 2021b.
- 5 Hall, 2015.
- 6 Featherstone, 2016.
- 7 Un servicio, ahora mutado en DG REFORM, que cuenta 162 personas a mayo de 2020 y que financió hasta finales de 2019 763 reformas en los EEMM. Vid. Comisión Europea, 2019.
- 8 Molica y Lleal Fontás, 2020.
- 9 Pazos-Vidal, 2019.
- 10 Secretaría General del Consejo, 2021.
- 11 Art. 322 do TFUE.
- 12 Comisión Europea, 2021: 33-34.
- 13 Bachtler y Méndez, 2007.
- 14 La fiscalización e incluso suspensión de los Planes por el Consejo está prevista en el art. 9 MRR.
- 15 Pazos-Vidal, 2014. Reglamento Delegado (UE) N. 240/2014 de 7 de enero de 2014.
- 16 Hooghe y Marks, 2003.
- 17 Gobierno de España, 2020.
- 18 Gobierno de España, 2021: 195-199.
- 19 A lo largo de estos artículos se citan diferentes cifras para la asignación del MRR, REACT o Fondos Estructurales. En todos los casos se usan las cifras que corresponden al documento oficial de referencia que se esté citando en cada caso. La discrepancia se debe a que el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020 se hizo en base a presos de 2018, mientras que a los documentos más recientes se le ha aplicado ya el deflactor a precios más recientes.
- 20 Pazos-Vidal, 2020b.
- 21 Ministerio de Hacienda, 2020: 420-421
- 22 REACT UE forma parte del NGEU pero a diferencia del MRR no es más que un complemento financiero a los programas de Fondos Estructurales 2014-2020.
- 23 Consejo de Estado, 2020; Batet, 2021.
- 24 Para una primera aproximación en profundidad a este RDL, vid. Campos Acuña, 2021.
- 25 La simplificación buscada con los Convenios del RDL fue criticada, inter alia, por la Abogacía del Estado, 2021.
- 26 De ahí el esfuerzo por crear enfoques integrados. Pex. Francesca y Sylvain, 2010.
- 27 Sánchez, 2021.
- 28 Gobierno de España, 2021: 115-116.
- 29 Buti y Pollí, 2021.
- 30 Feás, 2021.
- 31 El hecho de que el art. 44 RDL sobre distribución de los fondos a las CC. AA. se vincule al art.86 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, parece ser fundamentalmente un mecanismo para asegurar la constitucionalidad del RDL, ya que si bien las CC. AA. no fueron involucradas en el diseño de las Inversiones en los ámbitos de sus competencias, ellas participan de la Conferencia Sectorial que decide el reparto y vigila su ejecución. Para una discusión más amplia sobre este tema vid. Jiménez Asensio, 2021.
- 32 Gobierno de España, 2021: 31.
- 33 Si bien las CC. AA., a diferencia de regiones de otros Estados Miembros, formalmente son solo autoridades delegadas siendo la autoridad de gestión el Ministerio de Hacienda, en realidad gozan de una amplia autonomía de gestión.
- 34 Ferry, Kah y Bachtler, 2018.
- 35 Para un análisis reciente vid. García Perea *et al.*, 2020.
- 36 Xunta de Galicia, 2021.
- 37 Ministerio de Hacienda, 2021.
- 38 De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017.
- 39 González, 2021.
- 40 El art. 10 del reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera le otorga igual número de votos a Gobierno y CC. AA., el Consejo Territorial de Servicios Sociales y SAAD estipula en su artículo 17.1 que se aplicaría la mayoría absoluta de los miembros presentes, como también lo hace el art. 17.1 del Consejo Nacional de Transportes, por poner algunos ejemplos.
- 41 Segovia, 2021.
- 42 Pazos-Vidal, 2021b.
- 43 FEMP, 2021.
- 44 Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2021.

45 Real Decreto 399/2020, del 25 de febrero, por lo que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

46 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico "Reglamento Interno de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico", 2020.

47 Art. 8.2

48 Jiménez Asensio y Vázquez Matilla, 2021; AIRef, 2021.

49 CdR-CMRE, 2021.