



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 2_2021 | pp. 29-47
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>
© Alberto Vaquero García
© María Cadaval Sampedro
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 7/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Que podemos esperar dos fondos europeos?

¿Qué podemos esperar de los fondos europeos?

What can we expect from European funds?



ALBERTO VAQUERO GARCÍA¹

Profesor titular de Economía Aplicada
GEN - Universidade de Vigo
<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>
vaquero@uvigo.es

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO

Profesora contratada doutora de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0001-7948-6004>
maria.cadaval@usc.es

Resumo: Os fondos europeos concibíronse como o instrumento económico comunitario máis importante para conseguir a reconstrución europea tras a pandemia da COVID-19. O seu obxectivo concrétase en relanzar a economía da UE buscando un modelo máis moderno, sustentable e resistente. Para España estes fondos poden supor unha inxección económica de 140.000 millóns de euros, entre transferencias e préstamos, ata 2026. Dada a súa importancia cualitativa e cuantitativa, cómpre realizar un exercicio de reflexión acerca do que se pode esperar destes fondos, así como un avance sobre a súa execución en 2021.

Palabras clave: Políticas públicas, fondos europeos, recuperación, crecemento económico.

Resumen: Los fondos europeos se han concebido como el instrumento económico comunitario más importante para conseguir la reconstrucción europea tras la pandemia de la COVID-19. Su objetivo se concreta en relanzar la economía de la UE buscando un modelo más moderno, sostenible y resistente. Para España estos fondos pueden suponer una inyección económica de 140.000 millones de euros, entre transferencias y préstamos, hasta 2026. Dada su importancia cualitativa y cuantitativa, es preciso realizar un ejercicio de reflexión acerca de lo que se puede esperar de estos fondos, así como un avance sobre su ejecución en 2021.

Palabras clave: Políticas públicas, fondos europeos, recuperación, crecimiento económico.

Abstract: The European funds are the most important economic instrument for European reconstruction in the wake of the global pandemic. It aims to relaunch the EU economy by seeking a more modern, sustainable and resilient model. For Spain, these funds will provide an economic injection of €140 billion between transfers and loans until 2026. Given their qualitative and quantitative importance, it is necessary to carry out a reflection exercise on what we can expect from these funds, as well as a preview on its implementation in 2021.

Key words: Public policies, European funds, recovery, economic growth.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O deseño dos fondos europeos. 3 A nova estrutura institucional para a xestión dos Fondos Next Generation EU. 4 O grao de execución dos fondos europeos, expectativas e recomendacións. 5 Conclusións. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A crise da COVID-19 non só puxo a proba os sistemas sanitarios de todos os países, senón que tamén forzou as costuras dalgunhas democracias, supondo unha proba de forza para a economía mundial. Os principais indicadores económicos derrubáronse, as cadeas globais de valor víronse interrompidas e o temor a unha nova gran recesión fixo reaccionar a Unión Europea (UE) dunha maneira moi distinta á anterior.

Ao primeiro *shock* de oferta derivado das medidas restritivas que adoptou a China seguiuulle un segundo, a consecuencia das restricións impostas na maior parte dos países, con confinamentos totais, parciais, peches de actividade en comercio, hostalaría, etc. A estes dous engadiuse un *shock* de demanda preventiva e contaxiada polo medo e a incerteza que viviu a poboación, ao que hai que sumar un cuarto, durante o proceso de recuperación. Todos estes impactos tiveron efectos sobre a liquidez e a capacidade de reacción do tecido produtivo, máis aínda cando este se compón principalmente por pequenas e medianas empresas, como sucede en España.

Ante a previsión deste círculo vicioso de consecuencias da pandemia na economía, o 21 de xullo de 2020, o Consello Europeo aprobou un plan para impulsar a converxencia, a resiliencia e a transformación na UE, acordando un ambicioso paquete de medidas de grande alcance que se agrupan arredor de dous piares: o marco financeiro plurianual e a activación do Instrumento Europeo de Recuperación, Next Generation EU, cunha dotación de 750.000 millóns de euros.

Precisamente, este instrumento pode supor que España reciba 140.000 millóns de euros entre transferencias e préstamos ata o ano 2026, destinados á recuperación e reparación de danos, ao impulso do investimento privado e axudas a empresas en dificultades, co obxectivo posto no reforzo do mercado único na transición ecolóxica e dixital. Trátase dun programa ambicioso que exige intelixencia política e axilidade administrativa.

Para estudalo, nesta colaboración seguiuuse este esquema: tras a introdución, o segundo apartado aborda o deseño dos fondos europeos. O terceiro trata a súa organización e capacidade de xestión. A cuarta epígrafe sinala unha serie de recomendacións de interese, tanto a nivel europeo como particularmente para España con relación a estes fondos. Finalmente, preséntanse unha serie de conclusións.

2 O DESEÑO DOS FONDOS EUROPEOS

Xunto ás actuacións que viñeron aplicando a nivel interno os diferentes Estados para tratar de relanzar as súas respectivas economías, desde a Comisión Europea aprobouse un ambicioso plan de choque para recuperar o pulso da actividade económica, que xa mostraba algúns síntomas de debilidade antes da pandemia da COVID-19.

Este plan elaborado pola Comisión Europea ten un dobre obxectivo: por un lado, relanzar a economía europea; polo outro, non facelo de calquera forma, senón posibilitar que esta actuación favoreza a transición dixital e ecolóxica, permitindo un marco de desenvolvemento económico máis xusto, resistente e sustentable para as novas xeracións, todo isto no marco dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) das Nacións Unidas. Este paquete de medidas ten un conxunto de trazos novidosos que os distingue dos fondos europeos tradicionais, ao tratarse de recursos vinculados a fitos e obxectivos, onde se identifican unha serie de investimentos a realizar pola UE, concernentes a unhas recomendacións específicas e sen cofinanciamento. En consecuencia, son un instrumento financeiro diferente.

Desde a UE establécense dous tipos de recursos que permitirán aproveitar o potencial do orzamento da UE como instrumento para fomentar a recuperación económica: os Fondos Next Generation EU e o Marco Financeiro Plurianual. O primeiro artículase como unha dotación especial para paliar os efectos da COVID-19; o segundo é o instrumento orzamentario tradicional da UE. Considerando ambas as dúas partidas, a dotación global ascende a 1.824.300 millóns de euros.

Os Fondos Next Generation EU son o Instrumento Europeo de Recuperación de emerxencia, a 3 anos, que está dotado con 750.000 millóns de euros (390.000 millóns en subvencións e 360.000 millóns en préstamos). Estes recursos deben ser canalizados a través de programas da UE para apoiar as medidas inmediatas necesarias para protexer os medios de subsistencia da poboación europea, especialmente a máis afectada polos impactos económicos e sociais da pandemia. Por este motivo, a súa repartición por países deseñouse segundo o impacto sufrido pola COVID-19 e polas maiores necesidades de resiliencia.

A súa actuación e políticas aglutínanse baixo tres piares:

- Primeiro. Axudarlles aos Estados membros a recuperarse da crise económica, social e sanitaria, reparando as consecuencias desta, co obxectivo de poder saír reforzados. Para poder ser beneficiario destas axudas, os plans de resiliencia e recuperación que estiveron presentando os Estados membros deben necesariamente adecuarse ás dúas prioridades definidas pola UE: dixitalización e transición verde.

- Segundo. Relanzar a economía e axudar a dinamizar o investimento privado, permitindo que a economía mellore a través do apoio a sectores e tecnoloxías clave e, á par, mobilizando capital cara ás empresas viables.

- Terceiro. Aprender das crises e abordar os retos estratéxicos de Europa. Para iso prevese o fortalecemento dos programas de saúde e reserva de subministracións esenciais da UE, ademais de impulsar a innovación e a investigación no sector sanitario.

Os programas de axuda Next Generation EU poderán articularse en sete programas: Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), Axuda á Recuperación para a Cohesión e os Territorios de Europa (REACT-EU, polas súas siglas en inglés), Fondo de Transición Xusta, Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural, InvestEU, Horizon Europe e RescEU (táboa 1).

Táboa 1. Programas de axuda Next Generation EU.

PROGRAMA	DOTACIÓN (millóns de euros)
Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR)	672.500
MRR-Préstamos	360.000
MRR-Transferencias	312.500
REACT-EU	47.500
Fondo de Transición Xusta	10.000
Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural	7.500
InvestEU	5.600
Horizon Europe	5.000
RescEU	1.900
Total	750.000

Fonte: Fondo de Recuperación Next Generation EU, Comisión Europea (2021).

O MRR ten como obxectivo apoiar os investimentos e as reformas esenciais para unha recuperación duradeira, favorecer a resiliencia económica e social dos Estados membros e apoiar as transicións ecolóxica e dixital (Ministerio de Facenda e Función Pública, 2021²). O importe ascende a 672.500 millóns de euros para financiar os plans de recuperación e resiliencia dos Estados membros. A cantidade anterior divídese en partidas: 360.000 millóns de euros para préstamos e 312.500 millóns para transferencias non reembolsables. Con estas dotacións búscase que os Estados membros poidan aumentar os seus investimentos públicos e privados tras a crise da COVID-19.

Para poder participar no MRR, cómpre que os Estados membros elaboren plans nacionais que indiquen os programas de reforma e investimentos ata 2026. Estes fondos do MRR asígnanse en dous tramos. O 70% sobre indicadores económicos previos á emerxencia sanitaria e o 30% restante, asignados en 2022, basearanse na evolución económica ata ese momento.

Ademais, establécese a obriga de que o 37 % dos fondos que reciban os Estados se destinarán a proxectos que posibiliten alcanzar os obxectivos europeos para combater o cambio climático, e que un 20 % se dediquen a iniciativas que potencien a transición dixital. Así mesmo, está prevista a publicación dun cadro de indicadores co obxectivo de informar sobre os avances na aplicación do MRR e dos plans nacionais. Finalmente, convén indicar que os Estados recibirán un anticipo do 13 % do total asignado cando se aproben os plans de recuperación e resiliencia.

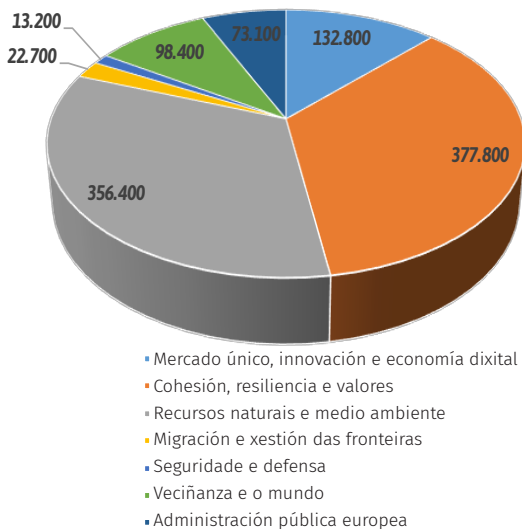
Ao MRR acompañano unha serie de programas como o REACT-EU, dentro das políticas de cohesión para axudar ás rexións máis castigadas pola crise, para financiar o gasto sanitario, as políticas de emprego, os servizos básicos e o soporte ás dúas transicións que se procuran: ecolóxica e dixital. Con esta medida preténdese achegar 47.500 millóns de euros. Estes fondos dotaranse con cargo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), o Fondo Social Europeo (FSE) e o Fondo de Axuda Europea para as Persoas Máis Desfavorecidas (FEAD). Estas actuacións pretenden ampliar as medidas e iniciativas de investimento en resposta á COVID-19 (IIRC) e a Iniciativa de Investimento en Resposta ao Coronavirus Plus (IIRC+), para a recuperación ecolóxica, dixital e resiliente da economía.

Polo que respecta ao Fondo de Transición Xusta, que ten como obxectivo paliar os efectos socioeconómicos da transición cara á neutralidade climática, a Comisión Europea ten previsto destinar 10.000 millóns de euros. Unha das actuacións máis importantes que prevé esta partida é apoiar a formación continua e a reciclaxe dos traballadores, axudando ás pemes a crear novas oportunidades. Cos 7.500 millóns de euros do Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural, a Comisión Europea ten como obxectivo impulsar os cambios estruturais necesarios que se requiren para implementar o Pacto Verde Europeo.

O Horizon Europe vén reforzar o financiamento da investigación nos obxectivos prioritarios, coa mirada posta nos cambios estruturais das zonas rurais, mentres que InvestEU é o mecanismo deseñado para financiar proxectos de investimento en sectores estratégicos claves vencellados á transición ecolóxica e dixital a través do Banco Europeo de Investimentos ou o Fondo da Transición Xusta. Mentres, o RescEU fíxase na necesidade de dotar de infraestruturas para que, no futuro, poidan facer fronte a emerxencias e crises.

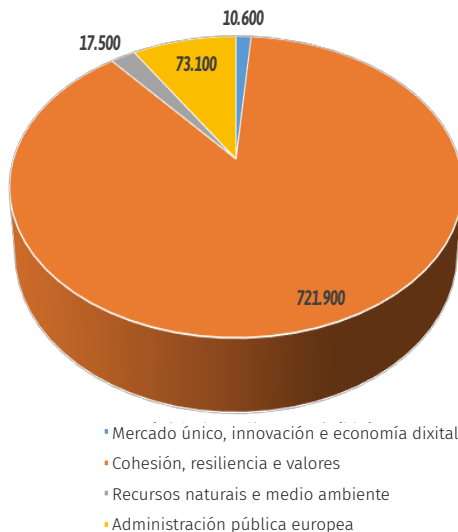
En total, se se suma á dotación global dos Fondos Next Generation EU o marco financeiro plurianual da UE27 para o período 2021-27 (1,074 billóns de euros), o importe global ascende aos 1,8 billóns de euros, que se repartirán por obxectivos, tal como se resume nos gráficos 1 e 2. Desta repartición despréndese que o obxectivo de cohesión, resiliencia e valores é o máis importante de todos os que se contemplan (426.700 e 776.500 millóns de euros, a través do Marco Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Next Generation EU, respectivamente), co maior apoio financeiro destinado ao investimento orientado á transformación dixital e ecolóxica dos Estados.

Gráfico 1. Marco Financeiro Plurianual 2021-2027 (millóns de euros).



Fonte: Cadaval (2021).

Gráfico 2. Next Generation EU (millóns de euros).



Fonte: Cadaval (2021) e Comisión Europea (2021).

Practicamente a metade destes recursos teñen forma de subvención, dos cales as dúas terceiras partes deberan estar comprometidos entre os exercicios 2021 e 2022, mentres

que o resto deberá quedar asignado en 2023. Todos os plans que presenten os Estados membros serán avaliados polo Comité Económico e Financeiro da Comisión, de acordo cos criterios establecidos no artigo 16, parágrafo 3.º da proposta remitida pola Comisión: “Para os efectos do informe de revisión (...) a Comisión terá en conta o cadro de indicadores a que se refire o artigo 30, os informes dos Estados membros a que se refire o artigo 27 e calquera outra información pertinente sobre o cumprimento dos fitos e obxectivos dos plans de recuperación e resiliencia dispoñibles a partir dos procedementos de pagamento, suspensión e resolución a que se refire o artigo 24”. Para poder contar con seguimento axeitado, desde a Comisión estableceranse plans de monitorización dos resultados obtidos e, ao mesmo tempo, os Estados membros remitirán informes trimestrais sobre os avances da consecución dos fins acordados nas bases do Semestre Europeo. A táboa 2 recolle os indicadores clave a ter en conta á hora de monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores. Estes indicadores tratan de ser unha ferramenta que lle permita á cidadanía coñecer a aplicación do MRR e, ao mesmo tempo, posibilitará información para que a Comisión Europea elabore o informe anual sobre a execución do MRR e o informe de revisión ao Parlamento Europeo e ao Consello. A información recollida nesta batería de indicadores será tanto de natureza cualitativa, baseándose en análises temáticas, como cuantitativa.

Táboa 2. Indicadores para monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores.

Recuperación	Investimento público como porcentaxe do PIB sobre a media 2017-2019.
Resiliencia	Reformas, obxectivos e metas acadadas.
Transición ecolóxica	Construcións renovadas para eficiencia enerxética, incremento da capacidade de produción de enerxía renovable e puntos de carga habilitados.
Transición dixital	Porcentaxe de fogares conectados a través de rede fixa de moi alta capacidade ou 5G e beneficiarios de actividades de formación en <u>habilidades dixitais</u> .

Fonte: Comisión Europea (2021).

Tras a aprobación dos distintos fondos, a Comisión Europea fixo pública a guía para que os países elaborasen os plans de recuperación, de acordo cos condicionantes para a obtención de recursos, para facer fronte á crise causada pola COVID-19³, que os Estados tiveron que remitir antes do 30 de abril de 2021. Todas as propostas deben conter os retos, o plan de recuperación e o logro que se pretende conseguir de acordo cos catro obxectivos marcados (gráfico 3).

Gráfico 3. Obxectivos do Plan de Recuperación.



Fonte: Cadaval (2021).

En consecuencia, e atendendo aos obxectivos propostos nos distintos programas europeos mencionados, englobados dentro de Next Generation EU, cabe destacar catro puntos como os principais elementos deste compromiso:

- Primeiro. Máis do 50% do importe total destínase á modernización, a través de políticas que fomenten a investigación e a innovación; transicións climáticas e dixitais xustas, así como preparación, recuperación e resiliencia.
- Segundo. O 30% dos fondos deben consignarse á loita contra o cambio climático, así como á protección da biodiversidade biolóxica e á igualdade de xénero.
- Terceiro. Establécense mecanismos de flexibilidade reforzados, para que este orzamento estea preparado non só para a realidade actual, senón tamén para as incertezas do futuro⁴.
- Cuarto. Manteranse os apoios a aquelas políticas tradicionais, tales como a política de cohesión e a política agrícola común.

Do conxunto destes fondos, de acordo coa repartición acordada, a España corresponderíanlle 140.000 millóns de euros, 72.700 millóns en subvencións a fondo perdido (sendo o segundo país máis beneficiado por este fondo, só por detrás de Italia, por ser tamén un dos máis impactados pola pandemia) e 67.300 millóns de euros en préstamos, o que supón o 1% do PIB español. A combinación de Fondos Estruturais e mais os Fondos Next Generation podería permitir que cheguen a España preto de 35 mil millóns de euros durante o período 2021-2023, o que representa o 3% do PIB español no ano 2020.

Pola súa banda, o Plan España Pode artículase en catro eixes transversais: transición ecolóxica, transformación dixital, igualdade de xénero e cohesión social e territorial, ademais de en dez políticas panca, que comprenden 30 liñas de actuación (táboa 3).

Táboa 3. Políticas panca e liñas de actuación do Plan España Pode.

Axenda urbana e rural e loita contra o despoboamento	Plan de mobilidade sustentable, segura e conectada en contornas urbanas e metropolitanas. Plan de rehabilitación de vivenda e rexeneración urbana centrado na eficiencia. Transformación e dixitalización da cadea loxística do sistema agroalimentario e pesqueiro.
Infraestruturas e ecosistemas resilientes	Conservación e restauración de ecosistemas e a súa diversidade. Preservación do espazo litoral e os recursos hídricos. Mobilidade sustentable, segura e conectada.
Transición enerxética xusta e inclusiva	Despregamento masivo de xeración renovable. Infraestruturas eléctricas, promoción de redes intelixentes e despregamento de flexibilidade e almacenamento. Folla de ruta do hidróxeno renovable e a súa integración sectorial.
Unha Administración para o século XXI	Estratexia de Transición Xusta.
Modernización e dixitalización do ecosistema das nosas empresas	Política industrial España 2030. Impulso ás pemes. Plan de modernización e competitividade do sector turístico. Conectividade dixital, impulso de ciberseguridade e despregamento do 5G.
Pacto pola ciencia e a innovación e reforzo do Sistema Nacional de Saúde	Estratexia Nacional de Intelixencia Artificial. Reforma institucional para fortalecer o sistema nacional de ciencia, tecnoloxía e innovación. Renovación das capacidades do Sistema Nacional de Saúde.
Educación e coñecemento, formación continua e desenvolvemento de capacidades	Impulso das capacidades dixitais do conxunto da poboación. Impulso da FP. Modernización e dixitalización do sistema educativo.
Nova economía dos cuidados e políticas de emprego	Plan de choque para a economía dos cuidados e reforzo das políticas de inclusión. Desenvolvemento de políticas públicas para un mercado de traballo dinámico, resiliente e inclusivo.
Impulso á industria da cultura e o deporte	Revalorización da industria cultural. Posicionamento de España como centro de referencia da produción audiovisual e videoxogos. Fomento do sector do deporte.
Modernización do sistema fiscal para un crecemento inclusivo e sustentable	Lei de medidas de prevención e loita contra a fraude fiscal. Adaptación do sistema impositivo ao século XXI. Mellora da eficacia do gasto público. Sustentabilidade do sistema público de pensións.

Fonte: Plan España Pode.

A proposta que avanzou o Goberno de España é mobilizar os 72.700 millóns de euros de transferencias nos próximos tres anos (ata 2023) para incentivar a recuperación económica⁵. A esta cantidade hai que sumar os 79.000 millóns de euros adicionais previstos nos Fondos Estruturais e pola Política Agraria Común para 2021-2027. Como

resulta evidente, a concesión destes fondos dependerá da capacidade do Goberno de España para seguir as recomendacións do Consello Europeo (táboa 4).

Táboa 4. Recomendacións do Consello Europeo para España.

RECOMENDACIÓN	CONTIDO
Dixitalización multisectorial	Apostar pola dixitalización para facilitar o acceso aos servizos e, ao mesmo tempo, fomentar a actividade económica e a competitividade.
Investigación e innovación	Reforzar a gobernanza en materia de investigación e innovación.
Transición ecolóxica	Apostar por investimentos nos sectores de enerxías renovables, infraestruturas enerxéticas, eficiencia enerxética e transporte sustentable. Investimentos ambientais para a transición ecolóxica e a loita contra o cambio climático.
Sanidade	Reforzar a capacidade e resiliencia do sistema sanitario e a dixitalización.
Transporte sustentable	Fomentar o transporte sustentable, apostando pola mobilidade eléctrica e maiores investimentos que posibiliten un maior uso do ferrocarril para o transporte de mercadorías.
Educación	Aumentar a cooperación entre as empresas e o sector educativo para mellorar as capacidades e cualificacións demandadas no mercado. Garantir a aprendizaxe dixital. Incrementar a proporción de estudantes en titulacións de ciencias e tecnoloxías dixitais.
Goberno	Reforzar a coordinación entre as diferentes administracións públicas para aumentar a eficacia das políticas encamiñadas a facilitar a recuperación.
Unidade de mercado	Fomentar a mellora da regulamentación e a competencia durante a recuperación a través da Lei de unidade de mercado.
Fiscalidade	Aplicación de actuacións fiscais para preservar a sustentabilidade das finanzas públicas a medio prazo.
Emprego	Establecemento de medidas de apoio ao emprego como a eliminación progresiva da regulación temporal de emprego, a revisión do sistema de incentivos á contratación para fomentar formas de emprego sustentables e a flexibilización das condicións laborais.

Fonte: Consello Europeo.

3 A NOVA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A XESTIÓN DOS FONDOS NEXT GENERATION EU

A xestión de fondos europeos para España non foi antes tarefa sinxela e non parece que o vaia ser agora, basicamente polas condicións exixidas, o importante volume asignado, os reducidos prazos para a súa execución e a lentitude administrativa que é habitual. Neste sentido, o Banco de España (2021)⁶ sinala o notable reto que implica a

súa xestión para as administracións españolas, xa que multiplica por tres o volume dos fondos xestionados en calquera dos Fondos Europeos de Investimentos Estratéxicos (FEIE) dos programas correspondentes aos períodos 2000-2006 e 2007-2013.

Como punto de partida, cómpre ter en conta a complexa rede normativa, tanto a nivel europeo como nacional. A xestión dos fondos do programa Next Generation EU vén regulada no ámbito europeo polo Regulamento 2020/2094, do 14 de decembro de 2020, que establece o Instrumento de Recuperación da UE tras a crise da COVID-19, ao que hai que engadir os regulamentos de cada programa específico.

A nivel nacional, a referencia básica é o Real decreto-lei 36/2020, do 30 de decembro, que recolle as medidas urxentes adoptadas para a modernización da Administración pública e a execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, que ten como obxectivo axilizar a xestión da Administración e posibilitar que os fondos europeos permitan unha rápida recuperación da economía española. Respecto ao anterior, é preciso valorar a existencia de normativa reguladora específica do procedemento polo que se canalicen os fondos; entre outra, a Lei de contratos do sector público ou a Lei xeral de subvencións.

Segundo consta na exposición de motivos do Real decreto-lei 36/2020, é “evidente o papel protagonista das administracións públicas para o impulso, seguimento e control dos proxectos do plan, e para a necesaria absorción dos fondos europeos do Instrumento Europeo de Recuperación. Esta absorción será o reflexo do éxito da execución do plan coas correspondentes transferencias de ingresos ao orzamento nacional. Pero, ademais, a absorción de fondos presenta un verdadeiro reto país para todos os actores implicados, posto que a capacidade de España para deseñar proxectos elixibles, levalos a cabo, desenvolveslos alcanzando os fitos e obxectivos establecidos para xerar impactos estruturais e canalizar investimentos, ao mesmo tempo que se protexen os intereses financeiros do país e da UE, é un desafío clave sobre todo considerando o importe dos investimentos e o breve período de tempo establecido para a execución”. Neste sentido, as administracións públicas españolas deben representar un papel clave, áxil, eficaz e eficiente para o éxito da execución e o control, ademais de salvar os colos de botella existentes nos procedementos e instrumentos de xestión pública⁷.

Articuláronse, por primeira vez, os chamados Proxectos Estratéxicos para a Recuperación e Transformación Económica (PERTE), como iniciativas de carácter estratéxico que posibilitan mellorar a economía, o crecemento do emprego e a mellora da competitividade. Cada PERTE que se realice farase por acordo do Consello de Ministros, por proposta do titular ou dos titulares do departamento ou departamentos competentes por razón da materia. En todos debe constar unha memoria coas medidas de planificación, os elementos de colaboración público-privada e o encaixe no Plan de Transformación, Recuperación e Resiliencia da Economía Española.

A engrenaxe de todos os órganos de goberno é necesaria, do mesmo xeito que a colaboración de todos os niveis de goberno, co fin de garantir unha boa gobernanza multinivel que achegue transparencia e coherencia ás actuacións públicas. Así, a partir

das medidas de actuación marcadas pola UE e sinaladas con anterioridade, España dotouse dos seguintes órganos de gobernanza para definir, executar e coordinar as accións dos distintos niveis de administración⁸:

- Comisión para a recuperación, transformación e resiliencia. É presidida polo presidente do Goberno e participan todos os membros do Executivo que sexan titulares de carteira ministerial, a quen acompaña tamén a persoa encargada da Secretaría de Estado de Economía e Apoio á Empresa, a Secretaría de Estado de Facenda, a Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos, a Secretaría de Estado de Dereitos Sociais, a responsable do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia e a do Departamento de Asuntos Económicos e G20 do Gabinete da Presidencia do Goberno. Conta cun Comité Técnico para o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, de apoio á Comisión, para dar asistencia e seguimento ao cumprimento das propostas que se acorden.

- Conferencia sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, onde participan as CC. AA. É presidida pola persoa titular do Ministerio de Facenda e ten como función principal canalizar a gobernanza multinivel territorial, ademais de establecer os medios de cooperación e coordinación que cómpre ter en conta para a execución do plan. Pode convocar os conselleiros autonómicos competentes por razón da materia e tamén os representantes da Administración local designados pola Federación Española de Municipios e Provincias.

- Foros e consellos de alto nivel, nos que participan actores titulares de proxectos, co obxectivo de impulsar a colaboración público-privada.

- Participación social, constitúe un foro de participación específico para favorecer o diálogo social coas organizacións empresariais e sindicatos para o desenvolvemento do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, así como a súa participación e adopción de medidas estruturais.

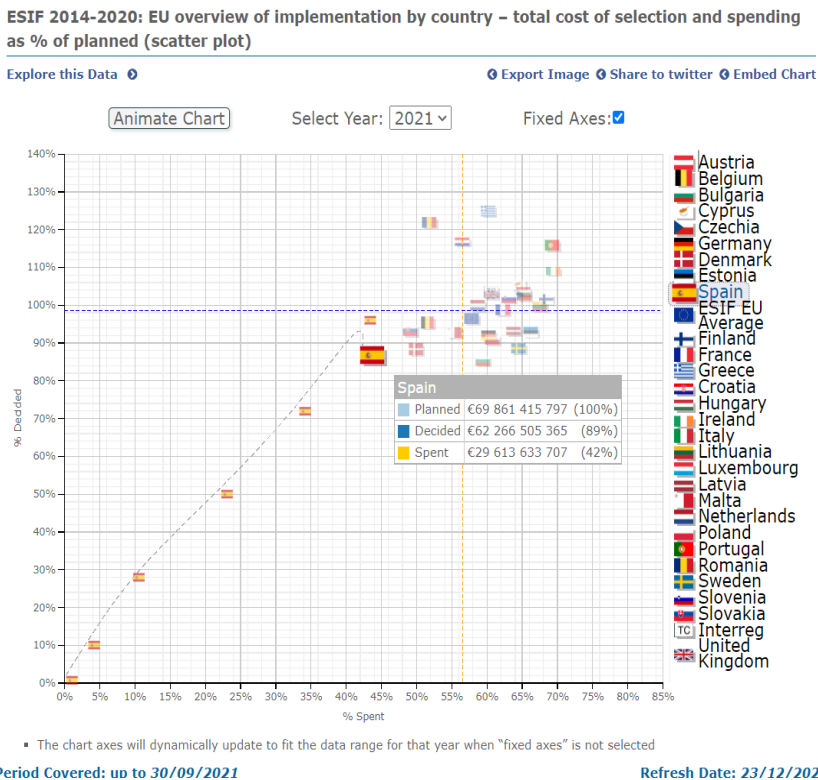
- Comisión mixta para a UE-Cortes Xerais, como mecanismo concomitante de control, a través da que se articulan os mecanismos de rendición de contas.

De xeito permanente e como bisagra, mentres dure a execución dos Fondos Next Generation EU, o centro directivo do Ministerio de Facenda e Función Pública con competencia en materia de fondos europeos, na actualidade, a Dirección Xeral de Fondos Europeos, será a autoridade responsable das relacións coa Comisión Europea, da coordinación cos ministerios, organismos, entes territoriais e outras entidades implicadas; da supervisión dos progresos e a presentación de informes. Mentres, o control para a fiscalización da asignación de fondos segundo as directrices do Instrumento Europeo de Recuperación será exercido pola Intervención Xeral da Administración do Estado. O Executivo central informará, cada tres meses, sobre os progresos e avances do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia ante a Comisión Mixta para a UE-Cortes Xerais. En conxunto, o esquema de funcionamento global é o que se describe a continuación:

4 GRAO DE EXECUCIÓN DOS FONDOS EUROPEOS, EXPECTATIVAS E RECOMENDACIÓNS

Neste sentido, o desempeño pasado non deixa moita marxe ao optimismo. España é o Estado membro máis atrasado na xestión de fondos de cohesión do último orzamento comunitario para o período 2014-2020. A traxectoria de execución e xestión dos fondos comunitarios en España durante ese período, en data 23 de decembro de 2021, foi o 42% do importe asignado no anterior Marco Financeiro Plurianual (MFP)¹⁰, mentres que a media comunitaria é do 57% (gráfico 5).

Gráfico 5. Grao de execución dos fondos comunitarios.



Fonte: European Commission (2021)

Isto supón unha porcentaxe moi baixa, que ten que ser mellorada se se pretende executar unha gran cantidade de recursos nun tempo moi limitado. Resulta evidente que o entusiasmo xerado polos Fondos Next Generation EU pode verse notablemente diminuído se non hai a capacidade suficiente para xestionalos e executalos. En

consecuencia, o éxito do programa e da recuperación económica dependerá claramente destas dúas cuestións.

A Comisión Europea entregou os primeiros 9.000 millóns de euros de prefinanciamento a España, o que supón o 13% das transferencias previstas de 69.528 millóns de euros do MRR dos fondos que recibirá España ata 2026¹¹, aínda que o 70% deles debe estar comprometido no período 2021-2023, polo que quedan apenas dous anos para que se materialicen uns compromisos tan ambiciosos como aparentemente inalcanzables.

Os investimentos que durante o ano 2021 se consideraron baixo o paraugas do Plan España Pode están pendentes do desembolso efectivo dos fondos MRR por parte da Comisión Europea, ben que os fondos se anticiparon con cargo a unha maior xeración de débeda pública¹². Malia todo, cun mero cotexo entre a Lei de orzamentos xerais do Estado e as convocatorias de axudas con cargo aos fondos europeos publicadas ata o mes de decembro de 2021, pódese concluír que queda unha inxente cantidade de recursos sen executar ao peche deste exercicio que, a diferenza doutros fondos europeos, poderán concentrarse no orzamento de 2022, e deberán sumarse aos 26.900 millóns de euros que se destinan para o Plan España Pode.

O ano 2022 será especialmente importante para activar a panca V do plan, que afecta á “modernización e dixitalización do tecido industrial e da peme, a recuperación do turismo e o impulso a unha España nación emprendedora”. O seu desenvolvemento está directamente relacionado coa capacidade de deseño e implementación dos PERTE, como os grandes proxectos tractores capaces de dar un cambio ao tecido produtivo e o impulso que precisa a industria española.

Un segundo dato invita á reflexión: en 31 de setembro de 2021, dos 24.200 millóns de euros dos Fondos Next Generation EU orzados, o 41% estaba comprometido, aínda que executado tan só o 18% do total, a tres meses de finalizar o exercicio. Cabe sinalar que existe a posibilidade de trasladar estes fondos a exercicios seguintes, logo de autorización de UE. Así, aínda que pertencen ao Marco Financeiro Plurianual 2016-2020 (é o que se coñece como regra do N+3), hai marxe para executalos ata o ano 2023.

En terceiro lugar, a petición de fondos por parte das CC.AA. foi inxente, presentáronse miles de proxectos ao Ministerio de Facenda e Función Pública. Isto provocou que desde o Executivo se solicitase aos gobernos rexionais a priorización de liñas de actuación nuns poucos proxectos (non máis de tres), ante a imposibilidade material de abordalos todos.

En cuarto lugar, a falta de liñas estratexias comúns e ordenadas entre autonomías derivou nunha atomización de proxectos, moitas veces solapados, que necesitarán de certa ordenación baixo un paraugas que englobe a visión total de país cun mesmo denominador.

En quinto lugar, somos da opinión de ir mellorando o contido e os indicadores formulados para monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores. É certa a súa necesidade, pero tamén melloras na súa aplicación, para poder cumprir cos obxectivos que se perseguen.

En sexto lugar, os fondos europeos non son un cheque en branco. España comprometeuse a cumprir cos compromisos do seu Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, máis de 200 actuacións e reformas cuxa inexecución significaría a fin das axudas e, polo tanto, o incumprimento das expectativas de crecemento xeradas.

Como sétimo punto que cómpre sinalar, con data do 30 de setembro de 2021, publicáronse dúas ordes para regular o sistema de xestión dos fondos europeos. Trátase de normas que establecen e definen o sistema de información e xestión. Ademais, nos dous instrumentos normativos defínese o procedemento que se debe seguir para achegar a información que posibilite a necesaria avaliación sobre o devandito plan, tal como exige a Comisión Europea para transferir recursos, de forma que se facilite o seguimento e a xestión do plan para mellorar a xestión dos fondos asignados a España.

A primeira delas, a Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, recolle unha serie de medidas para facilitar o seguimento e a xestión do plan, baseándose nos principios de seguridade xurídica, coordinación e responsabilidade, buscando unha correcta utilización dos fondos asignados a España no MRR¹³. A segunda orde ministerial, Orde HFP/1031/2021, do 29 de setembro, pola que se establece o procedemento e o formato da información que deben proporcionar as entidades do sector público estatal, autonómico e local para o seguimento do cumprimento de fitos e obxectivos e de execución orzamentaria e contable das medidas dos compoñentes do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, fai referencia á subministración de información e seguimento do Plan de Recuperación. As dúas normas eran necesarias desde o inicio da execución dos fondos, é dicir, desde o día 1 de xaneiro de 2021.

En oitavo lugar, debe terse en conta que, segundo o Banco de España, en 2021 apenas serán executados 12.000 millóns de euros dos orzados polo Goberno¹⁴, o que repercute directamente sobre a tímida recuperación do PIB. O supervisor monetario estima que o impacto dos fondos europeos no conxunto do exercicio se limitará a seis décimas do PIB segundo a estimación realizada en setembro de 2021, cando en xuño era de 1 punto. No mesmo sentido pronúnciase a AReF, quen sinala a incerteza sobre o impacto do Plan de Recuperación. De feito, este organismo xa rebaixou en xullo o impacto macroeconómico para 2021 ata 7 décimas do PIB, fronte aos 1,5 puntos da estimación de marzo¹⁵.

Cómpre sinalar que certos atrasos na execución son habituais e mesmo poden ser recomendables, sempre dentro dun intervalo coherente, se a demora responde a unha formulación rigorosa dos proxectos, para elixir aqueles con maior capacidade de xerar crecemento e axudar na recuperación económica. En consecuencia, se se trata de lixeiras demoras e é posible trasladar a execución a 2022 ou 2023, o risco de perder eses fondos non sería tan elevado.

Debe terse en conta tamén a complexidade organizativa que implica a execución dos fondos europeos. O deseño dos proxectos, o seu desenvolvemento e consecución, o seu impacto estrutural e a canalización de investimentos, así como a compatibilidade

coas exixencias da UE, precisan importantes cambios na cultura administrativa do país. É necesario atopar o punto de equilibrio entre, por unha parte, axilidade, eficacia e eficiencia e, pola outra, xustificación e control.

Neste sentido, será clave o papel da Dirección Xeral de Fondos Europeos, departamento responsable das relacións coa Comisión Europea, da coordinación cos ministerios, organismos, entes territoriais e outras entidades implicadas. Esta dirección xeral tamén ten a responsabilidade de supervisar os progresos e a presentación de informes, en conexión coa Intervención Xeral da Administración do Estado (IXAE), que fiscalizará a correcta asignación de fondos, para cumprir os compromisos de España con relación ao establecido no Instrumento Europeo de Recuperación.

Como noveno punto, e tal como sinala a AIReF¹⁶, malia parecer que os fondos europeos posibilitan un impacto positivo, non é tan sinxelo prever os efectos sobre as finanzas públicas e a sustentabilidade fiscal, xa que non todas as reformas estruturais se atopan claramente definidas, como é o caso da reforma laboral ou da reforma do sistema de pensións.

Finalmente, pechando este decálogo, e tamén en liña co exposto pola AIReF, é preciso mellorar a coordinación coas CC. AA. e entidades locais, apostar por unha programación orzamentaria máis alá de 2021 e por unha avaliación integral da pluralidade das iniciativas que se leven a cabo¹⁷.

5 CONCLUSIÓNS

España ten un importante reto con relación aos fondos europeos. Fronte a escenarios pretéritos onde os recursos eran moi limitados e imperaban as políticas de austeridade, pasouse á situación contraria, caracterizada por unha ampla cantidade de fondos que deben ser executados e xestionados coa maior dilixencia e eficiencia, ao tempo que se atendan as obrigas e compromisos que a Comisión Europea lles impuxo os Estados beneficiarios.

Facelo non será sinxelo. A organización desenvolveuse de xeito tardío, sen ter en conta que, aínda que os fondos non son territorializables, si terán un forte impacto territorial. Neste sentido, foron moitas e de moi diversa índole as propostas e iniciativas presentadas polas CC. AA., ás que terá que dar saída e resposta o Goberno central.

A isto cómpre engadir que España non se caracterizou pola súa capacidade para executar os programas de gasto europeo, o que provocou unha porcentaxe elevada de inexecución do gasto, que non se pode volver repetir se non quere perder o tren da competitividade económica e o desenvolvemento social e sanitario.

Para o ano 2022 cabe esperar maior axilidade na execución dos fondos de recuperación, unha vez que capilaricen cara ao nivel autonómico e local, de acordo cos seus ámbitos competenciais. Os resultados pasados non poden condicionar os desempeños futuros e, para iso, a simplificación dos procesos administrativos debe ser un feito, ao tempo que se garante o cumprimento do rigor e os obxectivos marcados pola Comisión Europea.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AIRef. 2021. «Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation», en *IEHPA*, abril.
- Cadaval Sampedro, M. 2020. «El Estado incumple los objetivos de estabilidad presupuestaria», en *Economistas*, número extra: 167-198.
- Cadaval Sampedro, M. 2021. «La realidad económico-financiera de España y la gestión de los Fondos Next Generation», en C. Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Cantalapiedra, C. e Domínguez, A. 2021. «El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022», en *Cuadernos de Información Económica*, 285: 45-52.
- Campos Acuña, C. 2020. «Hacerlo fácil ¿solo para los fondos Next Generation?», en *Blog masqleyes: hablando de leyes que no hacen milagros*, novembro.
- Comisión Europea. 2021. *Plan de recuperación para Europa*. Comisión Europea.
- Forte-Campos, V. e Rojas, J. 2021. «Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos», en *Artículos analíticos. Boletín Económico. Banco de España*, 3.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Disponible en: 30042021-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf (lamoncloa.gob.es).
- Herrero, C. 2021. «Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation EU», en *Instituto de estudios sobre la hacienda pública en Andalucía*, 28/04/21. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/FONDOS-ANDALUC%C3%8DA/Presentacion-CH-seminario-IEHPA.pdf>.
- Instituto Nacional para la Administración Pública. Organización para la Cooperación e o Desenvolvemento Económico (INAP-OCDE). 2014. *España: De la reforma de la administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid: Congreso. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/57.pdf.
- Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.
- Orde HFP/1031/2021, de 29 de setembro, pola que se establece o procedemento e formato da información a proporcionar polas entidades do sector público estatal, autonómico e local para o seguimento do cumprimento de fitos e obxectivos e de execución orzamentaria e contable das medidas dos compoñentes do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.
- Portillo, J. 2021. «El Banco de España rebaja casi a la mitad el impacto positivo de la ayuda europea en el PIB de 2021», en *Cinco Días (elpais.com)*, 22/09/21.

NOTAS

- 1 Os autores agradecen os comentarios e suxestións das dúas persoas avaliadoras deste artigo.
- 2 Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx>.
- 3 Cadaval, 2021.
- 4 Así, posibilitase que este instrumento poida ser utilizado para financiar accións que non poidan ser custeadas con outras partidas orzamentarias europeas. Ademais, establécense unha serie de instrumentos de emerxencia, como o Fondo de Axuste Global Europeo,

- a Axuda de Reserva para a solidariedade e emerxencia e a reserva para os axustes provocados polo Brexit. Dispoñible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-es>.
- 5 A finais de novembro de 2021 España tería recibido un anticipo de 9.000 millóns de euros a cargo dos Fondos Next Generation EU, unha cifra inferior á esperada inicialmente, ao que a Comisión Europea reaccionou, en liña co Banco de España ou a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF), coa advertencia dos “riscos” que percibe na recuperación da economía española pola “velocidade e o impacto da aplicación do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia”.
 - 6 Dispoñible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/Articulos%20Prensa/art-arce010321.pdf>.
 - 7 Non é a primeira vez que se intenta unha simplificación administrativa en España. Neste punto, cómpre facer referencia a traballos anteriores neste eido, como a Comisión para a Reforma Administrativa (CORA), creada en 2012 co obxectivo de realizar un diagnóstico da situación das AA.PP. en España e propor as reformas necesarias. No informe elaborado recolléronse 218 medidas de diverso tipo para a reforma da estrutura e funcionamento das administracións públicas. Creouse a Oficina para a Execución da Reforma Administrativa (OPERA) e, desde entón, fíronse implantando algunhas desas propostas, cun balance pouco esperanzador no avance e a transformación da Administración, máis alá de sumar un conxunto de medidas heteroxéneas e reformas normativas sen demasiada aplicación nin concreción práctica (INAP-OCDE, 2014).
 - 8 Cadaval, 2021.
 - 9 Cadaval, 2020.
 - 10 European Structural and Investment Funds, 2021. Dispoñible en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.
 - 11 Estes 9.000 millóns de euros corresponden ao prefinanciamento, non suxeito ao cumprimento de fitos e obxectivos, esperando recibir en decembro de 2021 outros 10.000 millóns. A partir de xaneiro de 2022, os desembolsos serán semestrais, de forma que no trienio 2021-2023 se alcance o 80 % das transferencias previstas (18.000 e 17.000 en 2022 e 2023, respectivamente).
 - 12 Cantalapiedra e Domínguez, 2021.
 - 13 Entre outros obxectivos, atoparíanse integrar as actuacións de xestión que correspondan ás AA. PP. e, se é o caso, aos actores privados; deseñar os mecanismos de planificación, coordinación e formación imprescindibles para a execución do plan, e habilitar un sistema de información que faga posible o seguimento do plan.
 - 14 Portillo, 2021.
 - 15 Dispoñible en: <https://www.airef.es/es/tag/fondos-europeos/>.
 - 16 Herrero, 2021.
 - 17 Herrero, 2021.

