

## UNS FONS D'ALT IMPACTE. INTRODUCCIÓ A LA SECCIÓ MONOGRÀFICA “ELS FONS EUROPEUS NEXT GENERATION EU: REPTES PER A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES”

Enoch Albertí i Rovira\*

La pandèmia de la COVID-19 ha tingut, i està tenint encara, unes conseqüències econòmiques i socials de gran magnitud, com, d'altra banda, ha succeït sempre amb les pandèmies i altres grans crisis de salut pública que s'han viscut històricament. Al cost estrictament sanitari i assistencial per combatre la malaltia i atendre els afectats, que ha estat altíssim, s'hi ha d'afegir l'impacte econòmic i social, d'una magnitud realment extraordinària, que han tingut les mesures que s'han adoptat per fer front a la crisi sanitària. Aquest fet ha implicat un augment extraordinari en les demandes dirigides als estats, i als poders públics en general, per pal·liar-ne els efectes socials i contrarestar-ne les conseqüències econòmiques. Una exigència d'intervenció pública que, per la seva magnitud extraordinària, pot desbordar fàcilment la capacitat dels estats, i especialment la d'aquells que ja patien una situació de feblesa financera.

La crisi sanitària, i les crisis econòmica i social que porta associades, no suposen un desafiament només per als estats, sinó, en l'àmbit europeu, també per a la Unió Europea (UE). I això fins al punt que no és arriscat afirmar que aquesta situació, en un context en el qual la Unió encara es legitima només, o almenys essencialment, amb un criteri utilitarista —i aquesta és avui una de les grans diferències que presenta respecte d'altres entitats polítiques, i especialment els estats—, podia posar en perill la mateixa existència de la Unió o, almenys, comprometre de manera molt greu el futur del procés d'integració. Si la UE no mostrava la seva utilitat en una situació extraordinària com aquesta, de la qual no es pot culpar a ningú, molt difícilment es podria veure justificada a ulls dels ciutadans i, per tant, a la llarga almenys, dels mateixos estats que en formen part. Potser mai com ara havia estat tan present el risc de desintegració.

Davant d'aquest desafiament, la resposta de la UE, malgrat algunes vacil·lacions inicials, ha estat clara i contundent, en intervenir de manera activa en suport dels estats i fomentar polítiques de recuperació i transformació, amb una clara diferència respecte del que va succeir amb l'anterior crisi financera del 2008, en la qual va optar essencialment per una actitud de control negatiu i suport limitat i fortament condicionat als estats. La UE, a banda de deixar en suspensió temporal les limitacions del pacte d'estabilitat i creixement ja des del primer moment, el març del 2020, va aconseguir arribar a un gran acord el juliol del 2020 —no sense tensions i problemes, com és habitual a la Unió en els seus moments crucials—, pel qual es posava en marxa un gran paquet d'ajudes financeres específiques, amb un volum de 750.000 milions d'euros —al qual s'ha de sumar el nou marc financer pluriennal, per valor d'1,1 bilions d'euros—, que representa el paquet d'incentius financers més gran que s'ha posat mai en marxa en territori europeu, dotze vegades més del que va suposar el Pla Marshall, amb el valor d'avui dia. Però aquestes ajudes financeres no són importants només pel seu volum, sinó també, i de manera molt especial, pels instruments creats per vehicular-les i el significat que aquests representen en l'evolució de la Unió.

En efecte, l'emissió de deute públic directament per part de la UE, per primera vegada i trencant el que semblava un tabú en la cultura política comunitària, l'augment significatiu dels recursos propis i l'establiment

\* Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona i director de la *Revista Catalana de Dret Públic*.

dels fons NextGenerationEU, que exigeixen una planificació orientada a determinats objectius de transformació econòmica i social i que, a més, estan condicionats al respecte a l'estat de dret i als valors de la Unió, com a mecanisme de protecció del seu pressupost, són instruments que confereixen a la Unió un paper actiu i protagonista en la gestió de la crisi social i econòmica derivada de la pandèmia (en la qual la UE ja ha tingut també un paper important, centralitzant la compra de vacunes i assegurant-ne la disponibilitat). Aquest paper actiu s'ha estès també a la política de recuperació, basada en dos pilars fonamentals: la solidaritat entre els membres i l'orientació cap a una economia (i, per tant, una societat) verda i digital, d'acord amb el Pacte Verd Europeu i l'Estratègia Digital Europea. Fins a quin punt tindrà èxit la Unió en la consecució d'aquests objectius i quin serà l'efecte d'aquesta actitud en l'esdevenir del procés d'integració europea són qüestions que estan per veure i que sens dubte s'hauran d'analitzar amb deteniment en el futur. En tot cas, és clar que la Unió ha fet front a un dels principals reptes que se li han presentat en la seva història, que l'ha abordat amb determinació i que l'èxit o fracàs de la seva acció, o els resultats que finalment se'n derivin, deixaran la seva marca en una construcció política i institucional que encara s'està fent i que presenta alternatives molt diferents de desenvolupament, cosa que deixa el futur obert a diverses possibilitats.

La pandèmia i les seves conseqüències econòmiques i socials no només han representat un desafiament per a la UE, sinó, òbviament, també i en primer lloc per als estats i els poders públics interns, com ja s'ha dit. Aquests, però, tenen ara un marc comú que els serveix d'orientació en la sortida de la crisi i en la recuperació, imposat pels poderosos incentius que representen les ajudes de la UE. No és imaginable, en efecte, que els estats, i especialment aquells amb una situació financera més feble, desconeguin aquest marc i actuïn al marge del programa d'incentius comunitaris, almenys en molts dels àmbits clau per superar la crisi i construir el futur. Això suposa que, als reptes que ja tenen els poders públics interns per dirigir la recuperació econòmica i per assegurar la cohesió social, prou importants en si mateixos, s'hi suma també el d'actuar de manera eficaç dins d'aquest nou marc: no sols assegurar la capacitat, en termes d'eficàcia i d'eficiència, per poder gestionar un volum de recursos extraordinari molt elevat, sinó també integrar-se adequadament en un mecanisme de governança molt més ampli, d'abast europeu, que requereix canvis organitzatius, de funcionament intern i de relació amb altres administracions, d'actuació —especialment respecte del sector privat—, i no en darrer lloc, sinó presidint tots els canvis, de cultura de gestió pública.

Tot aquest procés, amb els canvis i transformacions que suposa, està ja en marxa. S'han aprovat diverses normes que introdueixen algunes modificacions organitzatives i de governança, de gestió de personal, de funcionament —especialment respecte dels procediments de gestió i de control pressupostari, de convenis, de contractació, de subvencions, d'avaluació ambiental, entre d'altres— i d'actuació de les administracions —especialment en matèria de contractació i de col·laboració públicoprivada—, i s'han aprovat ja el Pla de recuperació, transformació i resiliència estatal i els plans associats, com el Pla per a la reactivació econòmica i la protecció social de Catalunya, que permeten accedir als fons comunitaris europeus i que col·loquen la política de sortida i recuperació de la crisi, de manera principal, en el marc comunitari europeu i més enllà encara, en el de l'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de Nacions Unides. És una oportunitat única per sincronitzar les polítiques dels estats amb objectius d'abast universal.

L'anàlisi de totes aquestes qüestions és objecte d'estudis i publicacions des del primer moment, i amb tota seguretat ho seguirà sent en el futur, en tots els fòrums acadèmics i científics, des de totes les perspectives implicades, que són moltes. La *Revista Catalana de Dret Públic* no en pot ser aliena i, amb la voluntat de contribuir a l'esforç d'anàlisi acadèmica que s'està realitzant a tot Europa, publica en aquest número una secció monogràfica dedicada als reptes que suposen els fons NextGenerationEU per a les administracions internes: l'estatal, la de la Generalitat de Catalunya i les locals. Per a això, comptem amb diversos articles elaborats per especialistes reconeguts en les diverses matèries de què tracta la secció monogràfica, a qui voldria agrair públicament la desinteressada col·laboració en aquest número de la *Revista*. El professor Andreu Olesti situa, en primer lloc, el programa NextGenerationEU i el nou marc pressupostari pluriennal, analitzant el significat que tenen aquests mecanismes en el context de l'evolució de la UE. El professor Stefano Civitarese ens aporta una anàlisi de la qüestió a Itàlia, que constitueix un bon referent per al cas espanyol. La professora Elisenda Malaret i el professor Xavier Padrós analitzen un dels instruments més significatius en el conjunt d'actuacions per realitzar els projectes previstos, com són les fórmules de col·laboració públicoprivada. La professora Maria Amparo Salvador examina les reformes jurídiques estatals per poder gestionar adequadament els fons europeus. El professor Carles Ramió reflexiona sobre els canvis administratius que requereix la gestió dels

fons NextGenerationEU, especialment des de la perspectiva de l'Administració de la Generalitat. I, finalment, el professor Alfredo Galán estudia els reptes que la gestió d'aquests fons suposa per a les administracions locals, actors també en el nou mecanisme de planificació i execució dels projectes. Comptem també, com sempre, amb un dossier que recull i sistematitza la documentació principal produïda per la Unió, l'Estat i les comunitats autònomes en aquest àmbit, elaborat aquesta vegada pel professor Mario Kölling. Treballs, tots ells, que constitueixen contribucions d'alt nivell que esperem que permetin a la *Revista* fer una aportació d'interès a l'estudi, la reflexió i el debat sobre aquest nou instrument d'actuació de la UE i les seves repercussions en el futur de la mateixa Unió i en els estats i les seves administracions.