

UNOS FONDOS DE ALTO IMPACTO. INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA “LOS FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EU: RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”

Enoch Albertí Rovira*

La pandemia de COVID-19 ha tenido, y sigue teniendo aún, unas consecuencias económicas y sociales de gran magnitud, como ha sucedido siempre con las pandemias y otras grandes crisis de salud pública que históricamente se han vivido. Al coste estrictamente sanitario y asistencial para combatir la enfermedad y atender a los afectados, que ha sido altísimo, cabe añadir el impacto económico y social, de una magnitud realmente extraordinaria, que han tenido las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria. Este hecho ha supuesto un aumento extraordinario de las demandas dirigidas a los Estados, y a los poderes públicos en general, para paliar los efectos sociales y contrarrestar las consecuencias económicas de la crisis. Una exigencia de intervención pública que, por su extraordinaria magnitud, puede desbordar fácilmente la capacidad de los Estados, y especialmente la de aquellos que ya se encontraban en una situación de debilidad financiera.

La crisis sanitaria, y las crisis económica y social que lleva asociadas, no solo suponen un desafío para los Estados, sino, a nivel europeo, también para la Unión Europea (UE). Y ello hasta el punto de que no es arriesgado afirmar que esta situación, en un contexto en el que la Unión todavía se legitima sólo, o al menos esencialmente, con un criterio utilitarista —y esta es hoy una de las grandes diferencias que presenta respecto a otras entidades políticas, y especialmente los Estados—, podía poner en peligro la propia existencia de la Unión o, por lo menos, comprometer de forma muy grave el futuro del proceso de integración. Si la UE no mostraba su utilidad en una situación extraordinaria como esta, de la que no se puede culpar a nadie, muy difícilmente podría verse justificada a ojos de los ciudadanos y, por lo tanto, a la larga, de los propios Estados que forman parte de la misma. Quizá nunca había estado tan presente como ahora el riesgo de desintegración.

Ante este desafío, la respuesta de la UE, a pesar de algunas vacilaciones iniciales, ha sido clara y contundente, al intervenir de forma activa en apoyo de los Estados y fomentar políticas de recuperación y transformación, con una clara diferencia respecto de lo que sucedió con la anterior crisis financiera de 2008, en la que se optó esencialmente por una actitud de control negativo y apoyo limitado y fuertemente condicionado a los Estados. La UE, aparte de dejar en suspensión temporal las limitaciones del pacto de estabilidad y crecimiento ya desde el primer momento, en marzo de 2020, logró llegar a un gran acuerdo en julio de 2020 —no sin tensiones y problemas, como es habitual en la Unión en sus momentos cruciales—, por el que se ponía en marcha un gran paquete de ayudas financieras específicas, con un volumen de 750.000 millones de euros —al que debe sumarse el nuevo marco financiero plurianual, por valor de 1,1 billones de euros—, que representa el mayor paquete de incentivos financieros jamás puesto en marcha en territorio europeo, doce veces más de lo que supuso el Plan Marshall, a valor de hoy. Pero estas ayudas financieras no solo son importantes por su volumen, sino también, y de forma muy especial, por los instrumentos creados para vehicularlas y el significado que estos representan en la evolución de la Unión.

* Enoch Albertí Rovira, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y director de la *Revista Catalana de Dret Públic*.

En efecto, la emisión de deuda pública directamente por parte de la UE, por primera vez y rompiendo lo que parecía un tabú en la cultura política comunitaria, junto al aumento significativo de los recursos propios y el establecimiento de los fondos NextGenerationEU, que exigen una planificación orientada a determinados objetivos de transformación económica y social y que, además, están condicionados al respeto al estado de derecho y a los valores de la Unión, como mecanismo de protección de su presupuesto, son instrumentos que confieren a la Unión un papel activo y protagonista en la gestión de la crisis social y económica derivada de la pandemia, en la que la UE ha desempeñado también un papel importante centralizando la compra de vacunas y asegurando su disponibilidad. Este papel activo se extiende también a la política de recuperación, basada en dos pilares fundamentales: la solidaridad entre los miembros y la orientación hacia una economía (y, por lo tanto, una sociedad) verde y digital, de acuerdo con el Pacto Verde Europeo y la Estrategia Digital Europea. Hasta qué punto tendrá éxito la Unión en la consecución de estos objetivos y cuál será el efecto de esta actitud en el devenir del proceso de integración europea son cuestiones que están por ver y que sin duda deberán analizarse con detenimiento en el futuro. En todo caso, está claro que la Unión ha hecho frente a uno de los principales retos que se le ha presentado, que lo ha abordado con determinación y que su éxito o fracaso, o los resultados que finalmente se deriven de su acción, dejarán su huella en una construcción política e institucional todavía en marcha y que presenta alternativas muy distintas de desarrollo, dejando el futuro abierto a varias posibilidades.

La pandemia y sus consecuencias económicas y sociales no solo han representado un desafío para la UE, sino, obviamente, también y, en primer lugar, para los Estados y los poderes públicos internos, como ya se ha dicho. Sin embargo, estos tienen ahora un marco común que les sirve de orientación en su salida de la crisis y en la recuperación, impuesto por los poderosos incentivos que representan las ayudas de la UE. No es imaginable, en efecto, que los Estados, y especialmente aquellos con una situación financiera más débil, desconozcan ese marco y actúen al margen del programa de incentivos comunitarios, al menos en muchos de los ámbitos clave para superar la crisis y construir el futuro. Esto supone que, a los retos que ya tienen los poderes públicos internos para dirigir la recuperación económica y para asegurar la cohesión social, suficientemente importantes en sí mismos, se suma también el de actuar de forma eficaz dentro de este nuevo marco: no solo asegurar la capacidad, en términos de eficacia y eficiencia, para poder gestionar un volumen de recursos extraordinarios muy elevado, sino también integrarse adecuadamente en un mecanismo de gobernanza mucho más amplio, de alcance europeo, que requiere cambios organizativos, de funcionamiento interno y de relación con otras administraciones, de actuación –especialmente respecto al sector privado–, y no en último lugar, sino presidiendo todos los cambios, de cultura de gestión pública.

Todo este proceso, con los cambios y transformaciones que supone, está ya en marcha. Se han aprobado varias normas que introducen algunas modificaciones organizativas y de gobernanza, de gestión de personal, de funcionamiento –especialmente respecto a los procedimientos de gestión y de control presupuestario, de convenios, de contratación, de subvenciones, de evaluación ambiental, entre otros– y de actuación de las administraciones –especialmente en materia de contratación y de colaboración publicoprivada–, y se han aprobado ya el Plan de recuperación, transformación y resiliencia estatal y los planes asociados, como el Plan para la reactivación económica y la protección social de Cataluña, que permiten acceder a los fondos comunitarios europeos y que sitúan la política de salida y recuperación de la crisis, principalmente, en el marco comunitario europeo y aún más allá, en el de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Todo ello constituye una oportunidad única para sincronizar las políticas de los Estados con objetivos de alcance universal.

El análisis de todas estas cuestiones ha sido objeto de estudios y publicaciones desde el primer momento, y con toda seguridad lo seguirá siendo en el futuro, en todos los foros académicos y científicos y desde todas las perspectivas implicadas, que son muchas. La *Revista Catalana de Dret Públic* no puede ser ajena a esta cuestión y, con la voluntad de contribuir al esfuerzo de análisis académico que se está realizando en toda Europa, publica en este número una sección monográfica dedicada a los retos que suponen los fondos NextGenerationEU para las administraciones internas: la estatal, la de la Generalitat de Catalunya y las locales. Para ello, contamos con varios artículos elaborados por especialistas reconocidos en las materias que se tratan en la sección monográfica, a quienes quiero agradecer públicamente la desinteresada colaboración en este número de la *Revista*. El profesor Andreu Olesti sitúa, en primer lugar, el programa NextGenerationEU y el nuevo marco presupuestario plurianual, analizando el significado que tienen estos mecanismos en el

contexto de la evolución de la UE. El profesor Stefano Civitarese nos aporta un análisis de la cuestión en Italia, que constituye un buen referente para el caso español. La profesora Elisenda Malaret y el profesor Xavier Padrós analizan uno de los instrumentos más significativos en el conjunto de actuaciones para ejecutar los proyectos previstos, como son las fórmulas de colaboración público-privada. La profesora María Amparo Salvador examina las reformas jurídicas estatales para poder gestionar adecuadamente los fondos europeos. El profesor Carles Ramió reflexiona sobre los cambios administrativos que requiere la gestión de los fondos NextGenerationEU, especialmente desde la perspectiva de la Administración de la Generalitat. Y, finalmente, el profesor Alfredo Galán estudia los retos que supone la gestión de estos fondos para las administraciones locales, actores también en el nuevo mecanismo de planificación y ejecución de los proyectos. También contamos, como siempre, con un dossier que recoge y sistematiza la principal documentación producida por la Unión, el Estado y las comunidades autónomas en este ámbito, elaborado esta vez por el profesor Mario Kölling. Todos estos trabajos constituyen contribuciones de alto nivel que esperamos que permitan a la *Revista* realizar una aportación de interés al estudio, la reflexión y el debate sobre este nuevo instrumento de actuación de la UE y sus repercusiones en el futuro de la propia Unión y en los Estados y sus administraciones.