

2020, INICIO DE UNA DÉCADA HISTÓRICA EN FONDOS EUROPEOS. ESPECIAL REFERENCIA AL INSTRUMENTO NEXT GENERATION VÍA MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y REFLEXIÓN ARAGONESA DE LOS FONDOS REACT-EU

GABRIEL NAVARRO MOLINES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: INSTRUMENTO NGEU Y LA RESPUESTA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PANDEMIA SANITARIA VÍA FONDOS EUROPEOS– II. ¿FONDOS EUROPEOS? CUATRO MARCOS PROGRAMÁTICOS, CUATRO REGÍMENES JURÍDICOS Y CUATRO OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. Marco Financiero Plurianual 2014-2020.– 2. Instrumento Next Generation EU: Análisis Fondos REACT-EU.– 3. Instrumento Next Generation EU: mecanismo de recuperación y resiliencia.– 4. Marco Financiero Plurianual 2021-2027.– III. CONCLUSIONES.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto analizar los diferentes marcos de programación de Fondos Europeos, basados en regímenes jurídicos comunitarios distintos, a fin de lograr objetivos complementarios entre todos ellos. El monográfico aborda las singularidades del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, el Instrumento *Next Generation EU*, a través de la asignación adicional vía recursos REACT-EU como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y, finalmente, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Ofrecer orden y claridad, conocer los requisitos para acceder a los diferentes fondos y ofrecer vehículos de participación público-privada son los principales objetivos a alcanzar. Asimismo, se ofrece una mirada desde la Comunidad Autónoma de Aragón a todos y cada uno de ellos.

Palabras clave: Fondos Europeos; instrumento *Next Generation EU*; REACT-EU; Recuperación, transformación y resiliencia; colaboración público-privada.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the different programming frameworks of European Funds, based on different Community legal regimes, in order to achieve complementary objectives among all of them. The monograph addresses the singularities of the 2014-2020 Multiannual Financial Framework, the *Next Generation EU Instrument*, through the additional allocation via REACT-EU resources such as the *Recovery and Resilience Mechanism* and, finally, the 2021-2027 Multiannual Financial Framework. Offering order and clarity, knowing the requirements to access the different funds and offering vehicles of public-private participation are the main objectives to be

achieved. Likewise, a view from the Autonomous Community of Aragon is offered to each and every one of them.

Key words: European Funds, Next Generation EU, REACT-EU; recovery, transformation and resilience facility; public-private partnership.

I. INTRODUCCIÓN: INSTRUMENTO NGEU Y LA RESPUESTA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PANDEMIA SANITARIA VÍA FONDOS EUROPEOS

Transcurrido el primer aniversario del Consejo Europeo celebrado entre los días 17 a 21 de julio de 2020 procede comenzar la lectura del presente artículo extractando algunas de las consideraciones de las Conclusiones, recogidas por la Secretaria General del Consejo, tras la Reunión extraordinaria celebrada por el órgano con mayor orientación política de la Unión a fin de marcar una agenda que paliase las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia COVID-19 en base a un ritmo temporal de ejecución política.

El Consejo Europeo de julio 2020 (1) dio comienzo a la mayor década de Fondos Europeos de la historia de la Unión con la aprobación, por un lado, del tradicional Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (2) y, por otro, a través del Instrumento NextGenerationEU, en adelante, Instrumento NGEU, alcanzando entre ambos la cifra récord de 1,8 billones de euros para afrontar cuatro grandes objetivos: reconstrucción, recuperación, transformación y resiliencia.

Veamos, por separado, cada uno de ellos:

- (i) reconstrucción de las consecuencias económicas y sociales de la pandemia sanitaria;
- (ii) recuperación del ritmo de la «confinada actividad económica» tras los distintos confinamientos domiciliarios, perimetrales y la congelación de libertades básicas tales como la libertad de circulación y su consecuente impacto en el desarrollo de la actividad social por antonomasia, la economía;
- (iii) transformación poliédrica de las estructuras económicas y sociales en base a dos principales vectores: la transformación digital vía Agenda

(1) Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones.

(2) Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Digital Europea (3) y la transformación verde o sostenible a través del Pacto Verde / Green Deal europeo (4);

(iv) resiliencia del modelo productivo y social en aras de conseguir una mayor fortaleza de los pilares sobre los que se sustentan los Estados y su sociedad civil.

Cuatro grandes objetivos que deben ser comprendidos en base a sus diferentes objetivos, distinta regulación jurídica, alternativas formas de gestión y control, complementariedad en el destino de los créditos comunitarios y un ritmo de ejecución acompasando los logros alcanzados en cada una de las cuatro etapas cual carrera de relevos se tratase.

En este sentido, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros dispusieron el mayor espaldarazo político y financiero de la Unión en sus más de setenta años de historia.

Si la receta política de la Unión en la gran recesión de 2008 fue apostar por duras medidas presupuestarias, de control del déficit público, de contención de la deuda pública y anhelar una estabilidad presupuestaria que resultaba ilusoria por la caída de ingresos públicos, el Consejo Europeo de julio 2020 apostó por una vis expansiva —bajo marca y deuda mancomunada comunitaria— medida en términos de inversiones públicas y privadas, de transformación de modelo productivo y social con tintes digitales y verdes y con clara vocación de alcanzar estructuras resilientes que permitan afrontar la senda de la recuperación y evitar negativas exposiciones de impacto a futuro.

Debemos tener en cuenta que atendemos a una doble crisis que afecta a Estados y Regiones en un doble sentido. Reseño «doble crisis» por la siguiente razón:

— En primer término, en la vertiente de generación de ingresos, porque una consecuencia directa de la pandemia sanitaria ha sido el «confinamiento

(3) COM (2021) 118 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital. A este respecto, reseñar que, si bien la Unión Europea no dispone de competencias específicas en materia de Tecnologías de Información y Comunicación, no es menos cierto que en el marco de sus competencias —tanto horizontales como verticales— sí puede influir en su regulación. Véase, a modo de ejemplo, las siguientes: la libre circulación de mercancías (artículos 28, 30, 34 y 35); la libre circulación de personas, servicios y capitales (artículos 45 a 66), la política de competencia (artículos 101 a 109); la aproximación de las legislaciones para mejorar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (artículo 114); la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (artículos 165 y 166); y la cultura (artículo 167); política industrial (artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); las redes transeuropeas (RTE) (artículos 170 a 172); la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio (artículos 179 a 190). la política comercial (artículos 206 y 207); Todos ellos son elementos clave de la Europa Digital.

(4) COM (2019) 640 final, Comunicación de la Comisión-El Pacto Verde Europeo.

de la economía» incluyendo, evidentemente, las sucesivas medidas adoptadas para proteger la salud pública que, a su vez, empeoraban el horizonte a corto y medio plazo de la actividad económica; y,

— En segundo término, en la vertiente del gasto público por el necesario incremento histórico en la escala temporal de gasto público, tanto en la vertiente reactiva (gasto sanitario) como en la vertiente paliativa (políticas sociales, ERTes).

Ante dicho escenario no cabía otra respuesta posible desde el ámbito comunitario que resultase ser proporcional a la histórica fractura provocada en la economía y la sociedad europea por la COVID-19 que, como señaló, «*Se trata de un paquete ambicioso y exhaustivo que reúne el clásico Marco Financiero Plurianual junto con medidas extraordinarias de recuperación destinadas a hacer frente a los efectos de una crisis sin precedentes, atendiendo al interés superior de la UE*».

Interés superior de la Unión Europea.

Sin duda una expresión exquisitamente elegida para un momento sin precedentes, ni recientes ni históricos, donde el proyecto supranacional comunitario se reconoció para sí (y para con los europeos) como un verdadero proyecto político sin ambages, consciente de la repercusión que para el viejo continente hubiera tenido una respuesta timorata y, sobre todo, reafirmando la música con la letra medida en emisión de deuda mancomunada en un contexto de claro salto federal del proyecto europeo.

Y, lo anterior sobre la perspectiva de la convivencia temporal de cuatro grandes momentos a lo largo de la segunda década del siglo XXI:

— Marco Financiero Plurianual 2014-2020, cuyos efectos se extenderán hasta 31 de diciembre de 2023;

— Fondos REACT-EU, que, como veremos, supone una asignación adicional vía Programas Operativos FEDER-FSE regionales 2014-2020, principalmente, a ejecutar entre el 1 de febrero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023 coincidente con el MFP 2014-2020;

— Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR), en tanto «cola de león» del Instrumento NextGenerationEU, con un compromiso de crédito durante las anualidades 2021, 2022 y 2023 y un plazo de ejecución de proyectos a desarrollar hasta el 31 de diciembre de 2026;

— Marco Financiero Plurianual 2021-2027, cuyos efectos se extenderán hasta 31 de diciembre de 2029.

Consecuencia con todo señalado, el presente artículo —en coherencia con el resto de número del presente Bloque y Bloque III de la Monografía— pretende abordar un estudio práctico y actualizado de los dos principales pilares del Instrumento, tanto Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como Fondos

REACT-EU vía Programas Operativos FEDER-FSE regionales 2014-2020, cuya elegibilidad se extiende hasta finales de la anualidad 2023.

Un objetivo claro en el frontispicio de esta materia, los Fondos Europeos, para cada estrato del Estado, véase:

- (i) Por parte de las Administraciones Públicas ser capaces de absorber las cuantías dispuestas en los diferentes instrumentos comunitarios en base a tasas de financiación y cofinanciación diferentes, pero enormemente atractivas todas ellas y,
- (ii) Por parte del sector privado auspiciar el diseño y la gestión de verdaderos proyectos tractoros que resulten ser transformadores de nuestro modelo económico, productivo y social, apoyado en la doble transformación —de carácter instrumental y, a su vez, finalista— digital y verde, a fin de poder presentar una hoja de servicios que permita obtener cambios de cultura pública, mecanismos de colaboración público-privada y un basamento sobre el que construir el proyecto europeo que nuestro continente y sus Estados necesitan.

II. ¿FONDOS EUROPEOS? CUATRO MARCOS PROGRAMÁTICOS, CUATRO RÉGIMENES JURÍDICOS Y CUATRO OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como señalo, una década con cuatro objetivos y, a su vez, cuatro grandes marcos programáticos de Fondos Europeos:

1. Marco Financiero Plurianual 2014-2020

En primer lugar, el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (5) que, en aplicación de la previsión contenida en el artículo 65.2 Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, extenderá sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2023 resultando, todavía a fecha de hoy, importantes

(5) Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

cuantías pendientes de ejecución de cuya gestión dependen importantes áreas tales como la investigación, desarrollo e innovación, los servicios públicos digitales, la competitividad de las PYME, la transición hacia una economía baja en carbono, el cambio climático, la conservación y protección del medio ambiente y la triada social europea, esto es, la formación, la intermediación y el empleo, la inclusión social activa a fin de ofrecer proyectos de vida a personas en riesgos de exclusión social y, finalmente, la educación superior.

Debe indicarse, por mor del rigor respecto del presente Marco, que las diferentes iniciativas planteadas por la Comisión Europea CRII (6) y CRII+ (7) han permitido, como posteriormente veremos, avanzar en la ejecución financiera y afrontar el enorme reto sanitario al que se han enfrentado las Administraciones titulares de dicha competencia, a la sazón de nuestro caso, las Comunidades Autónomas, verdaderas protagonistas de la lucha contra la pandemia sanitaria.

Sobre ello, volveré posteriormente para someter a debate del lector el cambio radical de postura de la guardian de los Tratados como impulsora clave de los diferentes instrumentos que en materia de Fondos y otros ámbitos clave (Marco Temporal de Ayudas de Estado (8) y Marco Nacional consolidado (9) han sido puestos en funcionamiento tanto para mitigar la causa (pandemia sanitaria) como las consecuencias económicas y sociales derivadas de la misma.

2. Instrumento *Next Generation* EU: Análisis Fondos REACT-EU

En segundo lugar, el Instrumento NGEU, que debe ser abordado desde una doble perspectiva habida cuenta de su diferente funcionalidad. En este primer subpunto, los Fondos REACT-EU (10), considerados como la cabeza de ratón del Instrumento por su mayor humildad financiera, si bien, como después veremos, ni ésta es tanta ni en determinados aspectos resulta mucho

(6) Coronavirus Response Investment Initiative (CRII).

(7) Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+).

(8) COM 2020/C 91 1/01 Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19.

(9) Versión consolidada Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote COVID-19 en atención al contenido de la Comisión Europea SA.56851 (2020/N), de 2 de abril de 2020 y sus modificaciones.

(10) Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE)

más atractivo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en cuanto cola de león del mencionado Instrumento NGEU.

Sin duda, una lectura rápida a las cifras de las partes que conforman el Instrumento *Next Generation* EU abocaría a un juicio erróneo respecto de la importancia que estos recursos representan en la fase de recuperación que acompasa, previamente, a la transformación y resiliencia, objetivos éstos últimos para los que disponemos de la cola de león, MRR.

Anticipo como desorientado un análisis que tintase de erróneo todo juicio de valor dado que se trata de recursos que vienen a sumar cuantías muy similares a las gestionadas por las regiones (sobre ello me pronunciaré en el siguiente apartado) durante todo el periodo 2014-2020.

A modo de ejemplo, señalaremos que la Comunidad Autónoma de Aragón totalizaba durante el periodo de programación actual (2014-2020) un montante en términos de ayuda comunitaria por importe de 318,4M€, de los cuales, 221M€ correspondían a una gestión estrictamente autonómica, es decir, dotada de plena autonomía en cuanto a su programación, gestión, control y evaluación.

Como señalo, los Fondos REACT-EU, concebidos como una asignación adicional a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020, esto es, a través de los Programas Operativos FEDER-FSE, mayoritariamente de corte regional, en el marco de la Política de Cohesión.

Sin duda, una decisión sumamente acertada por la cual se utilizan vehículos de financiación con sistemas de gestión y control testados y en funcionamiento para ejecutar una parte del Instrumento NGEU en tiempo récord.

Tres son las características fundamentales de estos Fondos:

- Constituyen un binomio encontrado en cuanto a su fuente de financiación y periodo o marco de ejecución.

Como señalo, se trata de una asignación adicional proveniente del Instrumento NGEU, si bien, son utilizados los Programas Operativos FEDER-FSE 2014-2020 como canales de ejecución.

Sin duda, una gran singularidad que rompe la tradicional y acompañada en el tiempo relación entre marcos presupuestarios y marcos políticos de la Unión.

Como sabemos, cada Marco Financiero se asienta sobre sus diferentes Estrategias comunitarias a fin de alcanzar los logros que como continente disponen las instituciones comunitarias a través de sus Estados Miembros y regiones.

Lo fue así con Lisboa, Estrategia 2020 o Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, para los recursos REACT-EU del

Instrumento NGEU, la propuesta de la Comisión Europea, profunda conocedora de las dificultades técnicas y sus respectivos tiempos, resultó novedosa, precisamente, por abordar un encaje financiero (Instrumento NGEU) a través de un MFP 2014-2020 cuyo marco (normativa, Acuerdo de Asociación, Programas Operativos, temáticas...) eran realmente diferentes.

En todo caso, la capacidad de adaptación a las circunstancias va a resultar un aspecto clave de alcanzarse finalmente el objetivo planteado.

Ya con la aprobación de los Reglamentos 460 (11) y 558/2020 (12), respectivamente, se dispuso a comprobar la capacidad de tensionar fuertemente los Programas Operativos FEDER-FSE para dar cabida a la posibilidad de reprogramar tales instrumentos en base a tres aspectos fundamentales:

- (i) Posibilidad de financiar gasto sanitario COVID-19 sin límite financiero dentro de cada Programa Operativo incluyendo la previsión de disponer de recursos FSE para ser absorbidos por FEDER resultando éste el instrumento escogido para tal finalidad;
- (ii) Disponer de una tasa de financiación del 100% respecto de todas las solicitudes de reembolso presentadas por las autoridades estatales y regionales en el marco FEDER-FSE-Fondo de Cohesión (13) hasta el 30 de junio de 2021.

Este aspecto, además de suponer un avance muy relevante respecto de la ejecución permite un retorno comunitario pleno respecto de los gastos declarados, es decir, un alivio relevante para la tesorería de las diferentes Adminis-

(11) Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 y (UE) n° 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus).

(12) Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1301/2013 y (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

(13) Reseñar que, en el caso de España, ya en el periodo 2014-2020 no ha resultado de aplicación los Fondos de Cohesión de conformidad con el reparto fijado por Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

traciones Públicas competentes en la Política de Cohesión europea (14);

- (iii) Permitir no aplicar la denominada «concentración temática» en las tareas de reprogramación FEDER-FSE lo que facilita la disposición de los recursos en los ámbitos temáticos más relevantes y necesarios en las tareas de reconstrucción y recuperación económica y social. Ello se traduce en una convergencia de Estados y regiones respecto de los intereses comunes concurrentes en la lucha contra la pandemia sanitaria y sus consecuencias en el tejido productivo y social de los países.
- Marco de gestión y control a través de las funciones y procedimientos, conocido también como «Sistemas de Gestión y Control» cuya validez se reputa válida toda vez que llevan siendo testados desde comienzos del MFP 2014-2020 y, en consecuencia, todo el entramado técnico de los Programas Operativos señalados se encuentra perfectamente engrasado para ser capaz de absorber, asimilar y ejecutar las sendas financieras dispuestas.

Como señalo, considero que se trata de una decisión clave para poner en circulación las primeras cuantías del Instrumento NGEU, a través de los Programas Operativos regionales y para muy diferentes y estratégicos ámbitos.

Utilizar la arquitectura normativa y técnica del periodo 2014-2020 es un acierto que ha evitado, específicamente para estos Fondos, tener que acometer una regularización jurídica e instrumental que hubiera imposibilitado, a buen seguro, la puesta en marcha de estos primeros créditos comunitarios financiados con una tasa del 100% respecto del gasto público ejecutado.

La designación de Autoridades de los diferentes Programas Operativos; la validación de la capacidad administrativa, operativa y financiera de los órganos gestores; la evaluación de riesgos operacionales ex ante a la gestión y ejecución de las líneas cofinanciadas; la firma de convenio de colaboración entre Organismos Intermedios y sus respectivos órganos beneficiarios gestores; la revisión integral

(14) Los recursos destinados al objetivo de inversión en crecimiento y empleo se asignarán entre las tres categorías siguientes de regiones del nivel NUTS 2: las regiones más desarrolladas, cuyo PIB per cápita sea superior al 90% del PIB medio de la Europa de los Veintisiete que, en aplicación del art. 120.3 RDC El porcentaje de cofinanciación para cada eje prioritario y, en su caso, por categoría de región y Fondo, de programas operativos conforme al objetivo de inversión en crecimiento y empleo no excederá: del 50% en el caso de las regiones más desarrolladas distintas de las mencionadas en la letra c).

de bases reguladoras y órdenes de convocatorias cofinanciadas; la adaptación de pliegos de cláusulas administrativas particulares para la contratación comunitaria; la enseñanza y pedagogía del procedimiento de evaluación y, si procede, aprobación de solicitudes de financiación...en definitiva, un sinfín de aspectos relacionados con la implementación de los Programas Operativos que, de requerir una regularización y adaptación de los sistemas de gestión ordinarios a las obligaciones comunitarias hubiera devenido imposible su puesta en marcha en el reducido plazo y voluminoso paquete de financiación a ejecutar.

- Las Comunidades Autónomas como verdaderas protagonistas de este primer envite del Instrumento NGEU (15). España asume una cuantía de 12.436M€, correspondiendo, 10.000M€ para los Programas Operativos FEDER-FSE regionales, esto es, una arriesgada apuesta para las regiones que, en apenas dos años de ejecución (2021-2022) tenemos la obligación de ejecutar una cuantía incluso superior a la asignada para todo el periodo en términos de ayuda (16).

De conformidad con las instrucciones señaladas en Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 5 de octubre de 2020, la propuesta de reparto de la programación sigue el modelo y los criterios de distribución utilizados por la UE con sus Estados miembros para hacer frente a las consecuencias de una pandemia.

Así, se tienen en consideración tres indicadores:

- El primero va dirigido a medir el impacto de la pandemia en la riqueza de cada Comunidad Autónoma. Este indicador tiene un peso equivalente a las 2/3 partes del reparto total.

(15) En este sentido se expresa el punto 7 del Dictamen n° 4/2020 [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a) del TFUE] relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales excepcionales y las normas de desarrollo en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo a fin de proporcionar asistencia para el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la preparación de una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE), «El rápido despliegue de fondos adicionales para apoyar la economía de la UE requerirá no solo la rápida adopción de la propia propuesta REACT-UE, sino también del marco financiero plurianual (MFP) modificado para 2014-2020 y de la Decisión sobre los recursos propios que proporcionará la nueva financiación. Los retrasos en la adopción de cualquiera de estas propuestas podrían retrasar la entrada en vigor de REACT-UE».

(16) De la cuantía total asignada a España a través de Instrumento NGEU, vía REACT-EU, un total de 2.436M€ serán gestionados por el Ministerio de Sanidad en 2021, a través del Programa Operativo Pluriregional de España, para la adquisición de vacunas para el conjunto de España que, posteriormente, serán repartidas a las CC.AA.

– El segundo indicador mide el impacto de la crisis en el desempleo, con un peso en el reparto total igual a 2/9 de la asignación.

– El tercer indicador mide el impacto de la crisis en el desempleo juvenil (15 a 24 años), tiene un peso del 1/9 de la asignación total.

Adicionalmente se incluye una ayuda para las regiones ultraperiféricas como Canarias.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, para todo el periodo 2014-2020 vía Programas Operativos FEDER-FSE regionales se asignó un total de 217M€, siendo, la cuantía titular de Fondos REACT-EU en Aragón de 267M€.

Una cuantía y un plazo de ejecución que son, sin duda, un reto enorme que pondrá a prueba la capacidad de programación, gestión, verificaciones y control, así como, testar la capacidad de presupuestación, fiscalización y pagos de una Comunidad Autónoma que alcanza, a mediados de 2021, un 85% y 90% de ejecución en los Programas Operativos FEDER y FSE, respectivamente.

Es por ello que, en el caso aragonés, la asignación adicional de Fondos REACT-EU permite poner en circulación un plan financiero prácticamente renovado para ser ejecutado en apenas dos años y con el que, como veremos, se afronta un triple reto sumamente atractivo para la Administración aragonesa, sectores productivos y estructuras sociales:

- Por un lado, Aragón alivia de manera muy relevante la presión presupuestaria derivada del gasto sanitario que, como veremos, se traduce en una relevante liberación de recursos propios así consignados en la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, lo que permite obtener un retorno financiado al 100% por la Unión Europea y, a su vez, poner en marcha otros mecanismos también caracterizados por su función reestructuradora y de recuperación de la economía y sociedad civil;
- En segundo lugar, y así se ha considerado en nuestra Comunidad Autónoma, los Fondos REACT-EU son vistos como la oportunidad de afrontar la doble transición digital y verde, tanto con proyectos públicos, con proyectos públicos que facilitan la implementación de proyectos privados y, finalmente, con proyectos privados dentro de los límites del régimen jurídico de las Ayudas de Estado y la plena observancia del derecho comunitario de la competencia;
- Y, finalmente, los Fondos REACT-EU permiten disponer de financiación para acometer inversiones relevantes a medio y largo plazo,

principalmente, desde el punto de vista de infraestructuras públicas de servicios no discriminatorios para la ciudadanía, es decir, infraestructuras educativas y sanitarias sumamente relevantes desde el punto de vista de la vertebración territorial, la disposición de oportunidades de desarrollo social en aspectos claves para la fijación de la población y, en definitiva, favorecer la cohesión social y territorial de nuestra región (17).

Y, a todo ello, sumar la posibilidad abierta por el Reglamento 2221/2020 de retrotraer la cuenta del gasto subvencionable desde el 1 de febrero de 2020, una fecha ya conocida como «la fecha jurídica» de los instrumentos de financiación comunitarios habida cuenta del uso repetido y continuado que favorece tanto los proyectos netamente públicos (véase gasto sanitario) como los proyectos privados, al permitir incorporar en los regímenes de ayudas públicas inversiones realizadas desde la fecha señalada, lo que se traduce en una recuperación financiera para las empresas, principalmente PYMES, y, al mismo tiempo, en un mayor periodo para computar gasto a presentar a la Comisión Europea.

De conformidad con lo dispuesto por el Reglamento UE 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia en el ámbito reseñado con anterioridad, los Fondos REACT-EU son una apuesta decidida de la Unión Europea por contribuir a «*Favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE)*», de conformidad con lo recogido en el.

Como suele ocurrir con las disposiciones comunitarias en materia de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el leit motiv de los Fondos REACT-EU presentan un doble y marcado aspecto de fundamental comprensión para discernir esta tipología de Fondos respecto de otras rúbricas de los Marcos Financieros Plurianuales o, en su caso, Instrumento Next Generation.

Tal es así que los Fondos REACT-EU plantean un desafío bifronte:

(17) Reseñar la relevancia del Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Recomendaciones para el diseño eficaz de estrategias de desarrollo regional más allá de 2020 «La política de cohesión es una política de pleno derecho y el objetivo del Tratado (cohesión económica, social y territorial) debe mantenerse en todo momento. Esto requiere prestar atención al grado de pertinencia entre las recomendaciones específicas por país y los programas de cohesión y la importancia de la cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, tanto en lo que se refiere a los programas nacionales de reforma (PNR) como a los programas de cohesión».

- Por un lado, pretenden «favorecer la reparación» toda vez que se admite el impacto de la pandemia sanitaria en las estructuras económicas y sociales de los Estados Miembros y sus regiones, al tiempo, igualmente, que califica a estos Fondos como un instrumento más de entre todos los disponibles para favorecer la recuperación.

No cabe duda que esta parte del Instrumento Next GenerationEU alcanza, *ab initio*, el objetivo planteado por las siguientes consideraciones:

- a) En primer lugar, habilita a que Estados y Regiones puedan incorporar en sus Programas Operativos FEDER-FSE un total de ocho objetivos específicos, a través de los mencionados Programas, mediante los cuales se afronte la financiación de productos y servicios para la salud o, dicho de otro modo, se permita la cobertura de gran parte del esfuerzo financiero acometido por las Administraciones para hacer frente a la pandemia sanitaria.

En el caso de España, sin duda, esta vía de recuperación de gasto público sanitario favorece especialmente a las Comunidades Autónomas, verdaderas titulares competentes en la materia y, en consecuencia, protagonistas indiscutibles de la batalla sanitaria contra la pandemia COVID-19.

Todos los Programas Operativos FEDER-FSE en España han incorporado esta posibilidad que, como a continuación veremos, también conlleva positivos y colaterales efectos desde el punto de vista de la puesta en marcha de otros mecanismos de financiación para otros fines habida cuenta del efecto liberalizador que produce imputar a gasto financiado con recurso propio la fuente de financiación comunitaria.

- b) En segundo lugar, habida cuenta de la relevancia del objetivo específico vinculado con «productos y servicios para la salud» y la retroactividad del gasto subvencionable desde el 1 de febrero de 2020 (fecha de inicio jurídico de la pandemia sanitaria) toda vez que, desde el punto de vista del gasto sanitario su fondo financiador no ha podido resultar otro que «recursos propios» se produce, como antes señalábamos, un efecto liberalizador desde el punto de vista presupuestario al permitir permutar gasto propio por fondo financiador comunitario y, en consecuencia, disponer de un volumen de recursos con los que afrontar, como señalábamos, otras necesidades derivadas de la pandemia.

Ejemplo de ello, al menos en nuestra Comunidad Autónoma, ha sido la utilización de las cuantías declaradas a la Comisión Europea en términos de gasto sanitario para conformar las convocatorias de ayudas a fondo perdido incluidas en el plan que responde

a la denominación «Plan de Choque a la hostelería, comercio y turismo» (18), complementario con el aprobado por el Gobierno de España (19) al que Aragón opta a 141M€.

- c) En tercer lugar, decisión de carácter estratégico, el destino de los Fondos REACT-EU ha sido utilizar los PO FEDER y FSE del periodo 2014-2020 como vehículos de inversión para acometer el objetivo de «favorecer la recuperación».

Dicho aspecto, debe ser analizado en base a un doble prisma:

- Por un lado, ¿por qué los PO FEDER y FSE? La respuesta es sencilla, se tratan de los únicos instrumentos que pueden emplearse en la Unión Europea tanto por Estados como por Regiones de manera compartida y en un escenario de regularización jurídica en cuanto a los sistemas de gestión y control, lo que permite avanzar una gran capacidad de absorción de fondos que favorezcan un conjunto de objetivos poliédricos.

Como se ha comentado, ocho son los objetivos específicos que actúan como paraguas de reprogramación de fondos FEDER-FSE. Cinco de ellos se despachan vía Fondos FEDER:

Objetivo Específico REACT-UE 1. «Productos y servicios para los servicios de salud».

La Organización Mundial de la Salud declaró en enero de 2020 la emergencia de salud pública de importancia internacional provocada por la COVID-19.

Posteriormente, elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 a pandemia internacional, el 11 de marzo de 2020.

Los días 13 y 14 de marzo de 2020, el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón aprobó dos órdenes por las que se adop-

(18) Orden ICD/499/2021, de 13 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de subvenciones a determinados sectores económicos afectados por las consecuencias de la pandemia COVID-19 en Aragón, bajo el paraguas del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Relevante reseñar que la convocatoria amplía la relación de actividades económicas elegibles, las CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) a 491, de manera que se han suplementado las 95 iniciales, aprobadas por el Gobierno de España, para lo cual, se deberá acreditar que la actividad que realizan está clasificada en uno de los códigos CNAE, así como que el volumen anual de sus operaciones declarado en el Impuesto sobre el Valor Añadido ha caído en 2020 más de un 30% respecto a 2019.

(19) Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

taron medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón por la situación y evolución de la COVID-19. El Gobierno de España declaró el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

La autoridad sanitaria aragonesa ha venido actuando, tras el levantamiento del estado de alarma, amparando su actuación en las legislaciones estatal y aragonesa de sanidad y salud pública. Fundamentalmente, ha aplicado, como el resto de las administraciones autonómicas, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que habilita de manera general e inequívoca a las autoridades sanitarias competentes —la aragonesa en lo que nos afecta— para adoptar las medidas que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible. Resulta notorio, e inequívoco, que la pandemia COVID-19 ha sido provocada por un virus altamente transmisible por diferentes vías, algunas de las cuales han sido detectadas de forma sobrevenida y son objeto, aún hoy, de controversia científica.

Además, el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, ha amparado la actuación de la autoridad sanitaria aragonesa al prever que, en caso de que exista un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen necesarias, tales como la suspensión del ejercicio de actividades y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, señalando dicho precepto que la duración de tales medidas se fijará para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, sin que excedan de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

Por último, compete a las administraciones públicas adoptar aquellas medidas especiales y cautelares, cuando concurren motivos de especial gravedad o urgencia, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de salud pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Ninguna de estas normas, de forma absolutamente coherente con los riesgos que tratan de prevenir y combatir, limita las medidas adoptables en función de su carácter individualizable por referencia a una persona o grupos de personas determinables.

Durante los primeros meses de la pandemia sanitaria en la Comunidad Autónoma de Aragón fueron implementadas cuantas medidas de cooperación y coordinación fueron necesarias en el marco de

la declaración del Estado de Alarma. Sin embargo, a pesar de las medidas impulsadas mediante el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, comúnmente conocida como «nueva normalidad», la Comunidad Autónoma de Aragón tuvo que afrontar brotes relevantes en determinadas partes de su territorio.

De esta forma, se abandonaban paulatinamente las medidas de confinamiento y de restricción a la movilidad que prevalecieron en el segundo trimestre del año y se entraba en una fase de la pandemia caracterizada por una mejor situación epidemiológica durante el verano, aunque menos favorable en Aragón que a nivel nacional.

Por ello, de manera temprana, se dictó la Orden SAN/474/2020, de 19 de junio, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID19 en la Comunidad Autónoma de Aragón, a fin de establecer las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19, tras la superación de la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, en el marco establecido por el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 toda vez se producían en la Comunidad Autónoma de Aragón fuertes e intensos rebrotes en diferentes zonas del territorio aragonés, especialmente, en los enclaves de recolección de fruta habida cuenta del carácter agrario del campo aragonés.

— Orden SAN/585/2020, de 13 de julio, por la que se adoptan nuevas medidas en el uso de la mascarilla para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Orden SAN/596/2020, de 30 de junio, por la que se modifica la Orden SAN/474/2020, de 19 de junio, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Orden SAN/612/2020, de 17 de julio, por la que se adoptan medidas especiales adicionales en materia de salud pública y por la que se modifican las Órdenes SAN/474/2020, de 19 de junio, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por

la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón, y SAN/597/2020, de 13 de julio, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en las Comarcas de La Litera, Cinca Medio, Bajo Cinca, Bajo Aragón-Caspe, Comarca Central y municipio de Huesca.

— Orden SAN/683/2020, de 28 de julio, por la que se adoptan medidas especiales en materia de recursos humanos para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

— Orden SAN/749/2020, de 17 de agosto, sobre actuaciones en materia de salud pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de brotes epidémicos de COVID-19.

— Orden SAN/770/2020, de 21 de agosto, sobre actuaciones en materia de salud pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de brotes epidémicos de COVID-19, por la que se modifica parcialmente la Orden SAN/474/2020, de 19 de junio, por la que se adoptan medidas de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Consecuencia con las medidas implementadas por la Comunidad Autónoma de Aragón durante el periodo comprendido entre el inicio de la desescalada, coincidente con el comienzo del periodo de nueva normalidad, y durante todos los meses de verano, puede concluirse la singularidad de esta Comunidad Autónoma al soportar una nueva ola de contagios y transmisión de COVID-19 que obligó a desplegar un conjunto ingente de recursos humanos y materiales para hacer frente a las consecuencias sanitarias de la pandemia.

La continuidad en el tiempo de las diferentes olas derivadas de la pandemia tuvo un efecto evidente en el incremento del gasto sanitario. A modo ilustrativo se identifican los siguientes procesos de adaptación en cuanto medidas, restricciones, limitaciones a la movilidad desde finales del verano pasado y todos los meses de invierno.

Septiembre 2020

— Orden SAN/828/2020, BOA, 4 de septiembre: reincorporación plena al régimen de nueva normalidad de las Comarcas de Bajo Cinca, Bajo Aragón, Caspe, Comarca Central y municipio de Huesca.

— Orden CDS/916/2020, BOA, 25 de septiembre: medidas de prevención y contención en los centros de servicios sociales especializados para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia producida por el virus SARS-CoV-2 tras la finalización del estado de alarma y se prevé medida temporal con motivo de las Fiestas del Pilar.

Octubre 2020

— Orden SAN/959/2020, BOA, 7 de octubre: medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en el municipio de Zaragoza.

— Decreto-ley 7/2020, Boletín Oficial de Aragón, 19 de octubre: se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia covid-19 en Aragón.

— Decreto-ley 8/2020, Boletín Oficial de Aragón, 21 de octubre: modificados niveles de alerta y declarado el confinamiento de determinados ámbitos territoriales en Aragón, Medidas en la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

— Instrucción de 26 de octubre de 2020 del Departamento de Sanidad, Boletín Oficial de Aragón, 27 de octubre, Criterios a seguir en relación con los procedimientos sancionadores abiertos como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 número 2014.

— Orden SAN/1013, Boletín Oficial de Aragón, 27 de octubre, se modulan parcialmente las medidas limitativas aplicables a los establecimientos de hostelería y restauración en el nivel de alerta 3 declarado por Decreto-ley 8/2020, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón.

Noviembre 2020

— Orden SAN/1043, Boletín Oficial de Aragón, 3 de noviembre, número 218, medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria en el ámbito del Sistema de Salud de Aragón.

— Decreto-Ley de 4 de noviembre, de 5 de noviembre de 2020, se establece el nivel de alerta 3 agravado en todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Orden PRI/1119/2020, Boletín Oficial de Aragón, 18 de noviembre de 2020, se establece un sistema de alerta temprana para la detección del virus SARS-CoV-2 en las aguas residuales

de entrada a varias depuradoras de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Orden AGM 1117/2020 del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, Boletín Oficial de Aragón, 12 de noviembre de 2020, se declara como situación de necesidad el control de poblaciones cinegéticas que generan graves riesgos y amenazas, durante la vigencia de los confinamientos perimetrales establecidos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Diciembre 2020

— Decreto-Ley y 12/2020, de 9 de diciembre, modificación del anexo del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

— Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón.

— Orden CDS/1255/2020, BOA, 14 de diciembre, medidas especiales durante el periodo navideño dirigidas a los centros de servicios sociales especializados de naturaleza residencial y otras modificaciones.

Enero 2021

— Orden del Departamento de Sanidad por la que se establecen nuevas modulaciones en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado (BOA, 4 de enero).

— Decreto-Ley 1/2021, de 4 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se restablece el nivel de alerta sanitaria 3 agravado para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón. (BOA, 4 de enero).

— Decreto de 4 de enero de 2021, del Presidente de Aragón, BOA, 4 de enero, extraordinario número 1, Nuevas medidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

— Decreto de 15 de enero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, (BOA), 15 de enero, Nuevas medidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

— Orden de Sanidad 3/2021 de 15 de enero por la que se establecen nuevas modulaciones en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado (BOA, 15 de enero)

— Decreto de 27 de enero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 15 de enero de 2021 (BOA, 27 de enero, extraordinario).

Febrero 2021

— Decreto de 3 de febrero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 15 de enero de 2021 (BOA, 4 de febrero).

— Orden SAN/24/2021, de 3 de febrero, por la que se prorrogan las medidas específicas de modulación en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado en los municipios de Alcañiz, Calatayud y Teruel (BOA, 4 de febrero).

— Orden SAN/34/2021, de 9 de febrero, por la que se modifica la Orden SAN/1/2021, de 4 de enero, por la que se establecen modulaciones en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado, y se amplía periodo de vigencia de medidas específicas en los municipios de Alcañiz, Calatayud y Teruel (BOA, 9 de febrero).

— Decreto de 9 de febrero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 15 de enero de 2021 (BOA, 9 de febrero, extraordinario).

— Orden SAN/45/2021, de 15 de febrero, por la que se excluye al municipio de Calatayud del ámbito de aplicación de la Orden SAN/10/2021, de 27 de enero, por la que se establecen medidas adicionales en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado en los municipios de Alcañiz, Calatayud y Teruel (BOA, 16 de febrero, extraordinario).

— Orden SAN/52/2021, de 15 de febrero, por la que se adoptan determinadas medidas excepcionales en relación con la campaña agrícola 2021 para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 18 de febrero).

— Decreto de 17 de febrero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se levanta el cierre perimetral de los municipios de Calatayud y Zaragoza.

— Orden SAN/54/2021, de 17 de febrero, por la que se excluye al municipio de Alcañiz del ámbito de aplicación de la Orden SAN/10/2021, de 27 de enero, por la que se establecen medidas adicionales en relación con la aplicación del nivel de alerta sanitaria 3 agravado en los municipios de Alcañiz, Calatayud y Teruel (BOA, 18 de febrero).

— Decreto de 24 de febrero de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 15 de enero de 2021 (BOA, 25 de febrero, extraordinario).

— Orden SAN/65/2021, de 24 de febrero, sobre niveles de alerta sanitaria y modulación de medidas aplicables en diferentes ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Boletín Oficial de Aragón (BOA), 25 de febrero).

Todas estas adaptaciones, por un lado, derivadas de la necesidad de atender las circunstancias generales de la Comunidad Autónoma de Aragón y, por otro lado, particulares de determinados sectores y ámbitos territoriales de la región han tenido, en consecuencia, un notable impacto en el comportamiento de la actividad económica aragonesa derivado, en gran medida, de los procesos de confinamientos generales y perimetrales, la reducción de la movilidad, la caída del consumo y cuantas medidas han sido tomadas desde el fin del primer confinamiento y declaración del Estado de Alarma hasta nuestros días.

Por todo lo anterior, la CA de Aragón apuesta por la apertura de una Actuación bajo la denominación «*Dotación de recursos materiales y personales destinados por la Comunidad Autónoma de Aragón a los desafíos derivados de la pandemia sanitaria COVID-19*» que, de manera integral y todos en su conjunto, contribuyen —vía productos, servicios y personal sanitario adicional— a disponer de los recursos necesarios para dar respuesta a los desafíos planteados por la pandemia sanitaria COVID-19 a través de estas líneas:

- Gasto de personal adicional contratado como consecuencia de la pandemia sanitaria COVID-19.
- Adquisición de estructuras asistenciales móviles de uso temporal.
- Adquisición de test rápidos y contratación externa de pruebas PCR.
- Adquisición de equipamiento médico asistencial para el tratamiento de pacientes COVID-19.

Objetivo Específico REACT-UE 2. «Apoyo a las inversiones que contribuyan a la transición hacia una economía digital».

Este objetivo específico pretende la consecución de un triple objetivo:

- Financiar proyectos públicos que mejoren la capacidad de servicio público de la Administración aragonesa;
- Financiar proyectos que faciliten la implementación de proyectos privados sin transferencia de crédito público;

- Estimular, mediante régimen de ayudas públicas, proyectos privados en el marco de la digitalización de la actividad económica, aspecto clave para la competitividad de PYMES y grandes empresas de Aragón.

— *Consolidación de servicios de banda ancha asegurando una velocidad de navegación de 100Mbps.*

De conformidad con el despliegue y desarrollo de la banda ancha en la Comunidad Autónoma de Aragón en el actual periodo 2014-2020 (20), garantizando una velocidad de acceso mínima a 30Mbps, se considera imprescindible consolidar los servicios de banda ancha asegurando una velocidad de navegación de 100Mbps permitiendo, en consecuencia, la puesta en marcha de una verdadera sociedad conectada y digital que alcance una universalización del acceso a los servicios de nueva generación.

Se trata de una evidente mejora del servicio a las necesidades reales de los ciudadanos y empresas y equiparar el servicio prestado a los requisitos de ancho de banda que se exigen actualmente a nivel nacional (100Mbps).

Se empleará el despliegue para actualizar el servicio en los 340 centros educativos para, con 100Mbps, garantizar la capacidad necesaria para realizar formación online incorporando además servicios de seguridad específicos de comunicaciones en centros donde se conectan menores de edad manteniendo en todo momento la prestación de estos servicios considerados esenciales para la población.

Se realizarán actuaciones específicas y adicionales de despliegue conforme evolucione la normativa y los elementos de coordinación con la Administración General del Estado en ejecución del «*Plan Nacional para la conectividad y las infraestructuras digitales, y Estrategia de impulso a la tecnología 5G (21)*».

— *Infraestructuras y servicios de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de la Comunidad Autónoma de Aragón:*

Complementando las medidas anunciadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transición Digital en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se impulsará una inversión coordinada para acelerar el despliegue de la banda ancha ultrarrápida en Aragón, especialmente en zonas rurales, polígonos industriales, así

(20) <https://conectaragon.com/>.

(21) https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202_Plan_para_la_Conectividad.pdf.

como otros puntos de interés económico y sociales para Aragón que requieren de un despliegue urgente., y en los que no es previsible que se desarrollen en condiciones comerciales en los próximos tres años.

De esta manera las empresas ahí instaladas podrán intensificar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con la finalidad de incrementar su capacidad de innovación, productividad y competitividad.

— *Despliegue de fibra óptica en zonas rurales no cubiertas por operadores ordinarios con la finalidad de incentivar el mercado y facilitar la prestación de servicios de banda ancha en estas zonas, fundamental para el desarrollo digital y económico de las áreas y la propia vertebración del territorio aragonés.*

Para avanzar hacia una economía digital en Aragón el primer nivel habilitador son las infraestructuras de telecomunicaciones que conecten el territorio.

La presente línea de actuación contempla el despliegue de infraestructura propia de telecomunicaciones de fibra óptica, incluyendo la canalización, la propia fibra óptica, y los equipos de comunicaciones necesarios, cubriendo desde la fase de proyecto hasta la implementación final y puesta en servicio.

Destinado a poder llegar a hogares y empresas de las zonas rurales que actualmente no disponen de servicio de banda ancha de altas prestaciones y que por su situación, dificultad y perspectivas de negocio no son atractivas para los operadores, así como, poder proveer en modalidad de auto prestación servicios de alta velocidad para el Gobierno de Aragón en infraestructuras intermedias, que permitirán mejorar la prestación de servicios públicos que aporten valor a la zona como pueden ser centros escolares, centros sanitarios, servicios sociales, etc.

El objetivo principal es el despliegue de fibra óptica propia en zona rurales no cubiertas por operadores con la finalidad de incentivar el mercado y facilitar la prestación de servicios de banda ancha en estas zonas, fundamente para el desarrollo digital y económico de las áreas, además de la propia vertebración del territorio.

— *Red de Seguridad y Emergencias de la CA de Aragón:*

Actualmente existen multitud de redes independientes de emergencia y seguridad, una por cada grupo operativo del Gobierno de Aragón.

Al margen de la obsolescencia tecnológica que limita el tipo de servicios que pueden ofrecer, no hay ningún tipo de interconexión entre las redes, ni con el mundo exterior y la cobertura es deficiente.

Resulta básico para la consecución del objetivo planteado la creación de una Red que permita las siguientes metas:

- integración dinámica de las comunicaciones de diferentes cuerpos, instituciones y departamentos de la Comunidad Autónoma de Aragón, de los ámbitos locales, comarcales y autonómicos;
- mejora de la seguridad del propio usuario con el conocimiento de la ubicación exacta de todos los recursos (personales y materiales) en caso de emergencia, así como la optimización de recursos por proximidad al siniestro, además de poder realizar escucha ambiente activando terminales remotamente;
- optimización de comunicación entre todos los usuarios de la red independientemente de su ubicación;
- ampliar la cobertura y continuidad de comunicación en movimiento y alta disponibilidad o, finalmente, entre otros objetivos, la interconexión con los servicios de seguridad de otras comunidades autónomas sobre todo de las comunidades autónomas limítrofes para mejoraría la cooperación e interconexión entre los diferentes cuerpos de seguridad.

Esta Red de Seguridad y Emergencias servirá para prestar servicio a la ciudadanía atendiendo la diversa tipología de circunstancias que conllevará su uso e implementación en función de una perspectiva horizontal y perspectivas sectoriales.

— *Digitalización de Servicios Públicos:*

El incremento exponencial del uso de las tecnologías durante la crisis sanitaria y la necesidad de digitalización de todos los sectores de actividad pública, económica y social obligan al Gobierno de Aragón a reforzar sus líneas de Desarrollo de la Sociedad de la Información y al Plan de Administración Electrónica.

El objetivo general es acelerar la digitalización del territorio de la Comunidad Autónoma, ciudadanos y empresas a través del incremento de información y servicios que la administración aporta a la sociedad.

Esta línea complementaria acogerá actuaciones destinadas tanto a la Digitalización de la sociedad, incidiendo en la apertura de datos, territorios inteligentes basados en datos abiertos, mejora del acceso de los ciudadanos a los servicios y la información de las administraciones, de forma accesible e independiente de las capacidades de los individuos, como a la propia Digitalización de servicios públicos para acelerar la prestación a los ciudadanos y empresas y favorecer a la digitalización de los sectores productivos y actividades sociales.

Se incluyen actuaciones destinadas a la utilización de datos heterogéneos, propios de la administración y generados por agentes privados, para la definición y gestión estratégica de las actuaciones de la administración en ámbitos de digitalización y despliegue de servicios básicos al ciudadano que puedan favorecer el proceso de digitalización de la sociedad como, por ejemplo, el acceso de banda ancha a internet o la atención multicanal en los servicios públicos.

— *Innovación tecnológica y digitalización en las empresas:*

Considerando el profundo bache que ha supuesto esta crisis a la capacidad productiva de Aragón muchas empresas se han visto obligadas a innovar por la incertidumbre. Sin embargo, debe fomentarse un apoyo explícito a empresas, pymes y emprendedores aragoneses si tomamos como objetivo fundamental que se fortalezca e incremente el tejido empresarial aragonés y sea una región que favorezca la atracción de talento.

Debemos conseguir retomar la senda hacia una economía aragonesa, digital y sostenible, competitiva y que mejore la calidad de vida de los aragoneses.

El objetivo principal de la acción aquí presentada es reducir el impacto social y económico de la crisis, apostando por la nueva economía digital, capacitando a las personas en nuevas habilidades digitales y fomentando nuevos modelos de empresas, startups, nuevas cadenas de valor, así como la transformación o creación de nuevos productos/servicios digitales.

Las líneas que se contemplan incluyen, con carácter general, las siguientes:

— Impulso a la innovación tecnológica y la digitalización en las empresas.

— Impulso a infraestructuras y capacitación digital de para apoyar la innovación tecnológica en las empresas.

— *Industria digital aragonesa:*

La industria es, indiscutiblemente, un componente fundamental e indispensable para el discurrir futuro del país. Ha de tenerse en cuenta que la industria es el sector que crea más valor añadido por unidad de trabajo o, en otras palabras, es el sector de la economía de mayor productividad en su conjunto, con bastante diferencia.

La industria es, además, el principal soporte de nuestras exportaciones, y el empleo que genera es de mayor calidad que el de otros sectores, tanto por su menor tasa de temporalidad, como por la cualificación exigida a sus trabajadores en distintos niveles.

Asimismo, y de manera probada, es el sector que más esfuerzo inversor realiza en I+D+i privado.

En la industria descansa una parte muy importante del esfuerzo en I+D+i, con un volumen de recursos muy cuantiosos en términos absolutos. Los datos de la Unión Europea establecen que el 80% de la I+D privada procede del sector industrial, y tanto España como Aragón no son ajenas a esta tendencia.

En los últimos tiempos, se ha evidenciado, de forma incluso más clara que en épocas anteriores, que el fundamento de la economía europea y de la creación de riqueza y empleo de calidad debe seguir recayendo, de manera muy particular, en la industria y, por ello, que las políticas públicas deberían prestar atención preferente a la consecución de un sector industrial sólido, fuerte, tecnológicamente puntero y diversificado, capaz de hacer frente a los retos presentes y futuros y de abanderar liderazgos sectoriales y tecnológicos.

Tipología de proyectos digitales de industria: Proyectos en el ámbito de la Industria 4.0 en los que el solicitante disponga de un plan de transformación digital resultante de la participación en el programa ACTIVA 4.0 o realizado por otros medios con objetivos y contenidos similares; Proyectos en materia de Big Data y análisis de datos, Internet de las Cosas, simulación, ciberseguridad, computación en la nube, fabricación aditiva, robótica, realidad virtual y aumentada, blockchain, inteligencia artificial, etc.), las tecnologías fundamentales capacitadoras (nanotecnología, biotecnologías, nuevos materiales, nuevas tecnologías de producción, tecnologías electrónicas y de la información y comunicación), entre otros.

Objetivo Específico REACT-UE 3.1. «Apoyo en forma de capital circulante o apoyo a la inversión pymes en sectores con elevado potencial de creación empleo».

Objetivo Específico E REACT-UE 3.2. «Apoyo a medidas de ayuda económica en las regiones más dependientes de los sectores más afectados por la COVID-19».

No resulta objeto de programación habida cuenta del catálogo obligacional que conllevaría esta tipología de ayudas en un marco financiado por la Unión Europea. A tal fin se ha habilitado otros instrumentos que también analizaremos posteriormente.

Objetivo Específico REACT UE 4. «Apoyo a las inversiones que contribuyan a la transición hacia una economía verde».

Como ocurre en el Objetivo Específico REACT-EU, la tipología de proyectos ostenta una triple casuística:

- Financiar proyectos públicos que mejoren la capacidad de servicio público de la Administración aragonesa;
- Financiar proyectos que faciliten la implementación de proyectos privados sin transferencia de crédito público;
- Estimular, mediante régimen de ayudas públicas, proyectos privados en el marco de la sostenibilidad y transición verde de la actividad económica, aspecto clave para la competitividad de PYMES y grandes empresas de Aragón.

— *Inversiones en eficiencia energética en centros educativos de la Comunidad Autónoma de Aragón*: El objetivo principal consiste en la realización de proyectos de eficiencia energética en edificios educativos.

Fomentar la eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental en las infraestructuras públicas incidiendo en el ahorro y la diversificación energética, el uso racional de la energía, el aprovechamiento de los recursos autóctonos y renovables y las infraestructuras eléctricas.

Para mejora de la eficiencia energética en los centros educativos se actuará sobre las instalaciones térmicas sustituyendo calderas ineficientes y mejorando el comportamiento térmico de la envolvente de edificios y sobre las instalaciones eléctricas con el objetivo de reducir el consumo energético.

Resulta una apuesta clara por la lucha contra el cambio climático, actuando en los centros educativos tanto en instalaciones de edificios docentes como en la envolvente térmica de los mismos, así como la realización de auditorías energéticas, al objeto de reducir el consumo y hacerlas más sostenibles.

— *Contención de la pluma de contaminación por residuos de la fabricación de lindano en el río Gállego*:

Se pretende acometer la rehabilitación de espacios afectados por residuos de la producción industrial de lindano y por otros residuos y/o procesos industriales, de modo que se prevengan y eviten los riesgos para el medio ambiente y las personas asociados a estas sustancias.

Se contemplan dos líneas principales de actuación:

- Realizar nuevos sondeos en el vertedero de Sardas y el emplazamiento de Bailín, además de mantener y explotar los ya construidos para bombear agua contaminada del subsuelo.

- Gestión de los últimos residuos existentes en la antigua fábrica de Inquinosa, así como de los demás residuos generados en el normal funcionamiento de las tres plantas depuradoras en las actividades de descontaminación de los tres emplazamientos. La operación también incluye la realización de trabajos preparatorios para acometer la descontaminación del emplazamiento donde se ubica la antigua fábrica de Inquinosa. Estos trabajos preparatorios consisten en la monitorización sistemática de la pluma de contaminación del emplazamiento y en la construcción de un vial que permita el acceso libre a la antigua fábrica, actualmente sólo accesible por un camino privado, previo permiso.

– *Industria Sostenible aragonesa:*

Se precisa una política industrial activa dirigida a contribuir a transformar nuestro modelo productivo con tres ambiciosos objetivos:

– La reindustrialización de la economía, es decir, el desarrollo y potenciación de los distintos sectores industriales a fin de aumentar su participación en el PIB y el empleo.

– La necesaria transformación de nuestro tejido industrial, en especial la pequeña y mediana empresa, para adaptarlo a un nuevo contexto, marcado por la rápida evolución de la economía verde y por una creciente competencia internacional.

– La adecuada adaptación a la transición ecológica en una doble vertiente: por un lado, el aprovechamiento de las oportunidades que se derivarán de ella, incidiendo, en particular, en el avance hacia un modelo económico más circular; y, por otro, la anticipación y mitigación de impactos que pueda ocasionar, asegurando así una transición ordenada y justa.

En particular, los proyectos que serán desarrollados dentro de esta transición verde se corresponden con los siguientes tipos, entre otros, eficiencia energética, fuentes de energías renovables y nuevas, reducción de emisiones, disminución, tratamiento y aprovechamiento de residuos, explotación eficiente de materias primas, productos y procesos de economía circular, la futura movilidad y automoción, la logística avanzada...

Objetivo Específico REACT-UE 5. «Apoyar inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos a los ciudadanos».

El impacto de la pandemia sanitaria ha tenido, especialmente, repercusión en las infraestructuras sanitarias y educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón debiendo, en consecuencia, acometer una serie de inversiones especialmente relevantes atendiendo a las

características de la estructura sociodemográfica de la región, la dispersión poblacional, la ausencia de ciudades tipo medio y, finalmente, el encarecimiento de los servicios públicos del denominado «Estado del Bienestar» que vienen a ser reforzados a través de los Fondos REACT-EU en el marco del PO FEDER Aragón 2014-2020. De esta manera, dos grandes colectivos serán los beneficiados por este OE:

Nuevas infraestructuras educativas o mejora de las existentes.

Ampliación y mejora de las infraestructuras sanitarias no relacionadas con COVID-19.

Por su parte tres de ellos lo hacen vía Fondo Social Europeo:

Objetivo Específico REACT-UE 1: «Apoyar el acceso al mercado de trabajo, la creación de puestos de trabajo y el empleo de calidad, así como el mantenimiento del empleo, incluido el empleo juvenil, y el apoyo a los trabajadores por cuenta propia y a los emprendedores».

En un claro marco de mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas, se desarrollarán actuaciones destinadas a la formación para personas trabajadoras prioritariamente desempleadas y, en segundo lugar, formación en alternancia con el empleo dirigida a personas desempleadas, enmarcada en la realización de obras o servicios de utilidad pública o social, a través de los programas de Escuelas Taller y Talleres de Empleo.

Se atenderá especialmente a la formación en sectores emergentes y en los que han sufrido especialmente la crisis, priorizando áreas de actuación que resulten innovadoras, alineadas con las nuevas necesidades del sistema productivo, con la digitalización, la industria 4.0 y la economía verde y digital. Asimismo, se pretende llegar a aquellos sectores profesionales más necesarios, especialmente en zonas del territorio a las que no llegan fácilmente otras modalidades de formación, de acuerdo con los objetivos del programa.

Por otra parte, en las convocatorias de ambas líneas se recogerán los colectivos que son prioritarios a la hora seleccionar el alumnado: personas trabajadoras con baja cualificación; personas paradas de larga duración; víctimas de violencia de género; personas inmigrantes; personas que tengan reconocida la condición de refugiado; personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida o de protección temporal; minorías étnicas; mujeres no incorporadas al mercado laboral hace más de cinco años; personas en situación o riesgo de exclusión;

y las personas con discapacidad, siempre que cumplan con el nivel de acceso requerido para participar en la acción formativa o proyecto (22).

Objetivo Específico REACT-UE 2: «Apoyar el acceso al mercado de trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad, el acceso a los sistemas sociales y las medidas de inclusión social y erradicación de la pobreza».

A través de este objetivo específico, se pretende:

- Financiar el desarrollo de la asistencia técnica de apoyo en la intervención comunitaria de las entidades locales del territorio para la atención y protección social de las personas mayores, preferentemente aquellas sobre envejecidas, que viven en soledad no elegida por medio de la creación de redes sociales y comunitarias de apoyo, la coordinación contra los malos tratos y la promoción del buen trato a las personas mayores de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Gestión y desarrollo de los servicios para la autonomía de las personas y de la atención socioterapéutica para cuidadores de personas en situación de dependencia ofrece un conjunto de actuaciones tendentes a mejorar las condiciones de autonomía personal a las personas mayores frágiles, personas en situación de dependencia valoradas con Grado I y II, y personas cuidadoras no profesionales que tengan su domicilio en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Asistencia mediante intérpretes de lengua de signos con destino a personas con discapacidad auditiva (sordomudas y sordas con una hipoacusia de un mínimo del 25%) tiene por objeto prestar el servicio facilitar la comunicación y reforzar la participación de las personas con discapacidad auditiva en todo el territorio de Aragón, haciendo posible que dichas personas dispongan de los servicios de intérpretes para aquellas gestiones relacionadas con el ejercicio de los derechos básicos de los ciudadanos .

(22) Se espera que el 80% de las personas trabajadoras participantes en estas operaciones obtengan un diploma o certificación profesional, que les proporcionen la acreditación oficial para el desarrollo de una actividad profesional o la mejora de su empleabilidad, todo ello para dar respuesta a las necesidades del mercado laboral aragonés, tras el pernicioso impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, y de este modo favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía, tal como reza el objetivo temático de los fondos REACT-UE.

- Financiación de proyectos de inserción e itinerarios integrados de inserción de personas con expediente abierto en un Centro de Servicios Sociales o Servicios de menores del IASS o que se encuentren en situación de internamiento en prisión o bajo tutela de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Financiación a Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón para financiar proyectos de transporte social adaptado que permitan, mediante la creación y/o mantenimiento de empleo local, el traslado, acompañamiento y recogida de personas con discapacidad y/o en situación de dependencia o cualquier otra que presente dificultades en el acceso a los recursos sociales existentes.
- Financiación a entidades sin ánimo de lucro de la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de Acciones de Integración de la Discapacidad orientadas al fomento de oportunidades de integración social y laboral de la población adulta con discapacidad.

Dichas actuaciones correrán a cargo de la Red de Integración Social de Personas con Discapacidad (red ISPEDIS)

Objetivo Específico REACT-UE 3: «Invertir en educación, formación y desarrollo de capacidades, incluido el reciclaje y perfeccionamiento profesionales».

En el caso de este Objetivo Específico, habida cuenta de las sendas pendientes de ejecución del PO FSE Aragón 2014-2020 no se ha estimado idóneo sobreprogramar financiación y finalizar el periodo con los planes financieros pendientes de ejecutar.

Quiere esto decir que el portfollio de posibilidades de financiación vía Fondos REACT-EU es amplio y poliédrico en sus temáticas y, quizás lo que resulta más relevante de cara a la permeabilidad y capilaridad de estos fondos, tienen entre sus destinatarios a una importante variedad de sujetos, desde Administraciones Públicas, sector privado (incluyendo, grandes empresas), entidades del tercer sector, etc...

- o Y, por otro, porque los Programas Operativos empleados para adionar los Fondos REACT-EU son los fijados para el periodo 2014-2020, es decir, instrumentos que hoy disponen de una más que razonable salud técnica en cuanto a:
 - Funciones y procedimientos que se desempeñan entre las diferentes Autoridades de los Programas Operativos (Autoridad de Ges-

tión-Organismo Intermedio, Autoridad de Certificación y Autoridad de Auditoría METER ART. FUNCIONES RDC);

- Funciones y procedimientos entablados entre las Autoridades de los Programas Operativos y los diferentes órganos gestores, en sus distintas relaciones internas: evaluación de la capacidad administrativa, operativa y financiera para resultar titular de la condición de «órgano gestor»; evaluación de riesgos operacionales implícitos en la ejecución de operaciones cofinanciadas, incluyendo riesgos de fraude; mecanismos de evaluación, selección y, si procede, aprobación de operaciones; aceptación de las condiciones derivadas de la ayuda comunitaria; sistemas de gestión (contratación pública, encargos a medios propios, subvenciones públicas y convenios de colaboración) armonizados con los requerimientos comunitarios; inclusión de las operaciones aprobadas en la lista pública de operaciones del art. 125RDC; utilización de indicadores de productividad y de resultado aceptados por Comisión Europea-Estado Miembro-Región para conocer la realización obtenida por el crédito comunitario puesto en circulación; procedimientos de verificaciones administrativas e in situ y, finalmente, controles posteriores derivados de la declaración de gastos en el marco de los Programas Operativos por parte de la Autoridad de Auditoría que pone a prueba la Declaración de Fiablez suscrita por quien resulta ser beneficiario del retorno comunitario medido en tasa de cofinanciación.

— Por otro lado, los Fondos REACT-EU pretenden un segundo objetivo, esto es, «preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía».

Sin duda este segundo objetivo, también verbalizado en términos de «recuperación» antecedido de la necesaria «preparación», nos lleva a afirmar, sin riesgo a equívocos, que a través de estos Fondos REACT-EU se plantea un desafío estructural en la utilización de estos Fondos, esto es, actuar como Fondos bisagra entre el cierre del periodo 2014-2020 y la implementación real del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevista, tras la aprobación el 16 de junio de 2021, por parte de la Comisión Europea, del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España.

Ante sí, los Fondos REACT-EU tienen, en el marco de la transformación digital y verde el enorme reto de no quedarse en el testimonio de «fondos de recuperación» sino, al contrario, abordar la transformación digital y verde a través del asentamiento de sus primeras bases, en clara coherencia con la Agenda Digital Europea 2030 y el Green Deal.

3. Instrumento Next Generation: mecanismo de recuperación y resiliencia

En tercer lugar, también dentro del ámbito del Instrumento NGEU, encontramos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

A fin de ajustar el presente artículo a una dimensión adecuada y proporcional y remitiendo para un análisis más profuso sobre el mismo al Capítulo VII «Manual de Fondos Europeos: Programación, Gestión, Control y Evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia» dejaré apuntadas las ideas prácticas más relevantes para su posterior desarrollo.

El Instrumento NGEU, vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es la respuesta comunitaria de mayor alcance y recorrido político y financiero de la historia de la Unión Europea alcanzando, incluso, el fidedigno hecho que el mismo conlleva en términos de emisión de empréstitos obtenidos en los mercados de capitales vía estrategia de financiación diversificada. Hecho inhóspito en el viejo continente si se deja de lado la emisión de empréstitos llevada a cabo por la Comisión Europea para ofrecer apoyo a los Estados Miembros de la Unión Europea o a terceros países. Por el volumen, la complejidad y su ritmo de emisión no resultan comparable los antecedentes de los que se dispone en los mercados de capitales en relación con NGEU.

Sobre NGEU, en este primer aniversario ya cumplido tras su aprobación, se ha escrito, debatido y opinado desde una perspectiva de histórico desconocimiento sobre el funcionamiento de los instrumentos de financiación comunitarios, entre otros motivos, por cuanto hasta la fecha no se había dispuesto de una herramienta novedosa desde todos sus prismas.

Podemos definir NGEU desde diferentes perspectivas. Como, igualmente, podemos definir NGEU en sentido negativo, esto es, afirmando lo que no es NGEU.

Me considero un convencido de esta técnica de definición negativa en su enunciación por cuanto permite partir de lo que es cierto, de lo que sabemos y conocemos atendiendo a una línea histórica respecto de distintas formas de financiación europea, para concluir calificando en sentido inverso, esto es, a través de afirmaciones de lo que no es el Instrumento NGEU, vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Veamos qué no es NGEU:

- En primer lugar, atendiendo a la forma de financiación, es decir, al origen del crédito comunitario, NGUE no responde a la forma tradicional de conformar —vía aportaciones de Estados Miembros— un Marco Financiero Plurianual en los términos previstos por el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que tiende

a garantizar la evolución ordenada de los gastos dentro de la Unión en base a un número limitado de rúbricas de financiación.

La fórmula del Instrumento NGEU, novedosa en su planteamiento y puesta a disposición, se basa en empréstitos obtenidos en los mercados de capitales. Si calculamos a razón de anualidad, la Unión Europea emitirá, por término medio, aproximadamente unos 0,150M€ al año, hasta alcanzar los 800.000M€ en 2026, es decir, uno de los principales emisores en moneda comunitaria, a fin de ser reembolsada en 2058.

Atendemos a una emisión de empréstitos que, si bien, ya ha sido utilizada en otras ocasiones, por sus volúmenes, por la frecuencia de acudir al mercado y, sobre todo, por la dificultad de los empréstitos del Instrumento NGEU necesitan un cambio fundamental respecto de las reglas tradicionales de los mercados de capital.

Por ello, la Unión adoptó una estrategia de financiación diversificada a fin de dar respuesta a las diferentes necesidades y limitaciones de la financiación vía NGEU al objeto de proporcionar los fondos comunitarios en las condiciones más favorables para los Estados Miembros y la sociedad civil.

Resulta básico disponer de una estrategia que de puerta de entrada a un marco de gobernanza que asegure una ejecución coherente.

Del éxito de los mecanismos que se pongan en funcionamiento dependerá la consecución de un objetivo que no conocerá del fracaso. Gran parte del proyecto político y técnico embeberá de la capacidad de ser capaces de movilizar una dotación de recursos comunitarios que, evidentemente, requieren de una puesta de largo de la colaboración público-privada para dar continuidad a unos proyectos tractores que, sí o sí, necesitan continuar tras la retirada de lo público.

Nuestra Constitución Económica (ex. art. 33, 38, 128 y 131CE), de corte liberal es un marco idóneo —revaloricemos nuestros valores— para ofrecer los canales financieros destinados a la implementación del Instrumento NGEU.

Sobre este extremo, clave para el desarrollo de la nueva Europa, ésa que auspicia el Instrumento NGEU a través de un nuevo enfoque, se fijan medios financieros capaces de conciliar la emisión de empréstitos y la ejecución del «transatlántico» comunitario.

Europa requiere de fórmulas diferentes para alcanzar objetivos distintos hasta la fecha.

Sobre el principio de reciprocidad (back-to-back), esto es, aquél que ha permitido dar respuesta a pequeñas necesidades para facilitar la

transferencia directamente al Estado beneficiario en idénticas condiciones en que las hubiera obtenido en términos de interés y vencimientos.

Ejemplo de ello lo representa el Programa SURE.

Dejando de lado aspectos ordinarios, debemos tener en cuenta que por el volumen y la complejidad del Instrumento NGEU (800.000 M€ hasta 2026 a razón de 150.000 M€/año), sumado a la idiosincrasia del calendario de desembolso de los Estados Miembros, Europa requiere de una estrategia de financiación diversificada, entendida ésta como el único camino para que la Unión pueda disponer los medios necesarios para alcanzar tales fines.

En este sentido, la Unión emite y facilita, en consecuencia, la absorción del Programa de financiación en los mercados, al tiempo, que garantiza una evidente celeridad y determinación respecto de la evolución de las necesidades de financiación.

Si tuviéramos que definir el método de financiación NGEU afirmaríamos que se sustenta en los siguientes pilares:

- Relaciones bancarias del programa de financiación en base a través de transacciones vía red de operadores primarios;
- Transparencia y claridad en la comunicación de los volúmenes de empréstito y respectivos préstamos para la financiación semestral, periodo clave de rendición de cuentas;
- Combinación de subastas y sindicaciones, con el objetivo de garantizar acceso rentable en condiciones ventajosas;
- Flexibilidad en el acceso al mercado y capacidad de gestionar las necesidades de liquidez y perfil (objetivo y subjetivo) de vencimientos.

Al final, el objetivo consiste en crear un sistema de gobernanza sólido que actúe como paraguas de una ejecución solvente y habilite a las Haciendas Públicas a generar un marco de permanente seguridad jurídica.

A tal fin, Europa, reconocida como proyecto político, utilizará diferentes instrumentos, tales como:

- Obligaciones de la Unión, a través de vencimientos de referencia a plazos de 3, 5, 7, 15, 20, 25 y 30 años que permitirá consolidar la mayor liquidez posible.
- Deuda a corto plazo, a fin de permitir el acceso a un mercado monetario dotado de liquidez que permita obtener un volumen necesario para acompañar las necesidades de liquidez.
- Sindicación, a través de la colocación de deuda entre inversores;

— Subasta, para permitir la adquisición de deuda europea vía grupo de entidades financieras en base a procedimientos electrónicos.

En el desarrollo de este instrumento de financiación resulta fundamental disponer la decisión anual sobre el conjunto de recursos que conforman el empréstito y su correlativo plan de financiación sobre el principio de buena gestión financiera (23). Ambos elementos son complementarios.

La decisión anual de empréstito, tal como se define en la Decisión de la Comisión sobre la gobernanza, establecerá un límite máximo para las operaciones de empréstito previstas durante el período de planificación de un año. También determinará un intervalo para los importes máximos de emisión correspondientes a la financiación a corto y a largo plazo, el vencimiento medio de la financiación a largo plazo de la Unión y un límite para el importe por emisión.

El plan de financiación semestral indicará los empréstitos que se contraerán en los seis meses siguientes, dentro de los límites establecidos en la decisión anual de empréstito. El objetivo del plan de financiación es garantizar que se disponga de los fondos necesarios para cubrir las necesidades de pago correspondientes.

Los principales elementos del plan de financiación se comunicarán a los participantes en el mercado a fin de ofrecerles la previsibilidad necesaria. En particular, la Comisión publicará periódicamente los datos siguientes:

- los importes que se prevé financiar mediante obligaciones;
- las fechas objetivo de las subastas para las emisiones de obligaciones y títulos de deuda a corto plazo;
- indicaciones sobre el número previsto de operaciones sindicadas y los volúmenes agregados de éstas.

— En segundo lugar, atendiendo a la forma jurídica que reviste NGEU, éste se separa de la vía reglamentaria que sirve para dar continente normativo global a cada Marco Financiero Plurianual para, en cambio, ser abordado en base a un acuerdo político alcanzado por parte del Consejo Europeo como órgano de mayor orientación política de la Unión Europea.

Al respecto referiremos que la respuesta de la Unión a través del Consejo Europeo requiere, cuanto menos, una mínima reflexión a fin de ubicar la posición del máximo órgano de orientación política del viejo continente en el lugar que le corresponde.

(23) Véase el artículo 5, apartado 3, de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053.

La crisis derivada de la pandemia sanitaria ha afectado a las Administraciones Públicas en un doble sentido.

De un lado, por la vía de los ingresos, con una reducción respecto de cualquier previsión de crecimiento que, a causa del confinamiento de la economía ha conllevado una prácticamente nula actividad económica y, en consecuencia, una reducción de los ingresos públicos de imposible provisión con carácter previo.

Y, por otro lado, debe tenerse en cuenta la vertiente del gasto público desde una doble perspectiva. En primer término, por la vía del gasto sanitario, esto es, la vertiente reactiva pública a la pandemia sanitaria caracterizada por un incremento desbocado sobre los parámetros históricos.

Y, en segundo término, gasto público de carácter social, esto es, la vertiente paliativa de la crisis económica medida en términos de prestaciones sociales, ERTes...y cualesquiera otras muchas medidas adoptadas, fundamentalmente, por parte del Gobierno del Estado a través del uso del real decreto ley, instrumento utilizado para hacer frente a la urgente necesidad (24).

(24) Especialmente relevantes, por su complementariedad en el marco del conjunto de mecanismos dispuestos, los siguientes: Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública; Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19; Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19; Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario; Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo; Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, apoyo al sector cultural y de carácter tributario; Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento; Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica; Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial; Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo; Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

Sentado lo anterior, si por algo puede afirmarse que se caracteriza la respuesta comunitaria ha sido por la celeridad en la toma de adopción de acuerdos, por el enfoque expansivo del gasto público y por sentar las bases del inicio de una transformación de los modelos económicos y sociales sobre la doble transición, digital y verde.

Considero necesario hacer referencia expresa a este «cambio de actitud» con respecto a la crisis predecesora de 2008, crisis por cierto que todavía no había sido superada al inicio de la pandemia sanitaria, en la que las respuestas de las instituciones de Bruselas se medían en continuos (a la par que inútiles e imposibles) esfuerzos fiscales medidos en términos de control de la deuda pública, sostenibilidad financiera y racionalización administrativa.

Pues bien, ante la crisis económica y social derivada de la pandemia sanitaria la respuesta europea ha sido diametralmente opuesta a la crisis anterior.

Una apuesta clara por revitalizar políticamente el proyecto europeo, dándose un Instrumento a medida, conformado por diferentes tiempos y etapas, con objetivos cuantificables y verificables en términos de hitos intermedios y metas finales y, para lo cual, todos los Estados Miembros adoptaron la posición de emitir conjuntamente la cifra ya señalada con anterioridad de 800.000M€, a fin de ser comprometidos en 2021, 2022 y 2023 y disponer hasta 31 de diciembre de 2026 para la ejecución material de los proyectos llamados a transformar los Estados.

— En tercer lugar, en cuanto la arquitectura financiera del Instrumento y también a diferencia de cualquier Marco Financiero Plurianual, no existe una financiación por rúbricas temáticas a las que pueden concurrir en base a convocatorias comunitarias los potenciales beneficiarios de las mismas con independencia del Estado Miembro de origen.

Quiere esto decir que no existe una concurrencia al Marco, en cambio, sí existe un diseño particular e individual por Estado Miembro, tanto en sus temáticas, dotación financiera y, muy importante, catálogo de inversiones y reformas para alcanzar objetivos comunes comunitarios en el sumatorio de todos ellos.

Este aspecto merece detenernos, al igual que hemos hecho en los puntos anteriores.

La apuesta comunitaria por NGEU convierte, de manera automática con su aprobación, a los Estados Miembros en socios preferentes para la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el contexto del Instrumento NGEU.

Quiere esto decir que los tradicionales sistemas de gestión para el desarrollo y ejecución de todo Marco Financiero Plurianual en el que, en base a los créditos consignados para cada rúbrica las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea, por temáticas correspondientes, disponían de la facultad de proceder al lanzamiento de convocatorias sectoriales a las que concurrían, de manera conjunta o separada, los actores que ostentaban la condición de potencial beneficiario para obtener financiación para el desarrollo de sus proyectos cambia hacia un sistema de titularidad y tutela estatal que tiene que ser capaz de crear mecanismos de gobernanza, cogobernanza, cooperación, colaboración entre las diferentes realidades que se esconden tras cada Estado.

Enlaza esta idea con la siguiente que expongo en relación al análisis sobre lo que no es NGEU.

— En cuarto lugar, y quizás uno de los elementos que más relevancia ha adquirido a lo largo de estos meses, es que no se trata de un instrumento de gestión compartida entre Estados y Regiones (25) sino que, en el caso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se articula a través de un Plan Nacional.

Acabamos de referenciar que el lanzamiento y desarrollo del Instrumento NGEU, en la parte referida al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, no responde a las tradicionales fórmulas vía *calls* en las que se ejecuta el crédito comunitario a través de procedimientos de oficio por concurrencia competitiva a la razón temática que obedecía cada una de las *appels* lanzadas.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se evacúa a través de un Plan Nacional, por tanto, también se separa del tradicionalismo derivado de la Política de Cohesión donde diferentes niveles administrativos y territoriales (véase Estados y Comunidades Autónomas) programan, gestionan y ejecutan los tradicionales Programas Opera-

(25) Relevante la posición del Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n° 6/2020 [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM(2020) 408] 2020/C 350/01 que, en su punto 14 establece que *«Aunque el MRR comparte algunos de los objetivos de los fondos estructurales del MFP, cuenta con una finalidad y lógica de gasto diferente. El primero tiene por objeto apoyar programas generales de reforma e inversión basados en objetivos intermedios de progresos y el segundo ofrece el reembolso de costes específicos relacionados con el programa o el proyecto. Esta situación puede plantear dificultades en la práctica, ya que exige que se combinen diferentes sistemas de objetivos e indicadores, y puede desincentivar que los Estados miembros coordinen eficazmente los dos flujos de financiación»*.

tivos de manera complementaria y conjunta garantizando, o al menos intentándolo, un conjunto de inversiones sinalagmáticos entre sí.

Sobre este diseño que auspicia resultados de escala evitando la pérdida de potencialidad de resultados por vía descentralizada no se ha debatido en profundidad, ni con la seriedad que lo requiere, habida cuenta del contexto político y del estrecho calendario de ejecución.

Sin embargo, siendo la presente monografía un espacio de reflexión sí considero que se encuentra en mi deber (más si cabe en una Revista autonómica) plantear algunas cuestiones que me parecen de interés, soportadas todas ellas en un criterio técnico alejado del ruido político.

- Para comenzar, señalaremos que el origen comunitario no constituye una justificación que limite, imposibilite o minore la capacidad de los niveles descentralizados de participar activamente en el diseño, implementación, gestión y ejecución de los créditos contenidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Sobre el origen europeo, más allá de las competencias que resultan de titularidad estatal vía art. 149.1.3CE «relaciones internacionales» y el núcleo duro de éstas (*ius ad tractatum*, *ius legationis* activo y pasivo y *ius contrahendi*) el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 165/1994 consolidó la concepción restringida de las Comunidades Autónomas en relaciones internacionales al tiempo que reconoció que la mera presencia exterior de un elemento no conlleva la titularidad en exclusiva a favor del Estado sino, por contrario, que debe atenderse al orden interno de competencias para dilucidar la titularidad sobre una materia determinada.

Así, dispone la sentencia de referencia, en su Fundamento Jurídico 5, que, *«Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como "interno". En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de*

la actividad de las instituciones comunitarias. Ahora bien, y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de "relaciones internacionales" que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluíbles en ese título. Sobre ello ya se ha pronunciado este Tribunal en varias ocasiones y, sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva en favor del Estado, sí ha identificado alguno de los elementos esenciales que conforman su contenido (SSTC 153/1989, fundamento jurídico 8. y 80/1993, fundamento jurídico 3.). Y aun sin pretender llevar a cabo ahora esa tarea, sin embargo, sí cabe señalar en términos generales que interpretado el art. 149.1.3 C.E. en relación con otros preceptos de la Norma fundamental, como es el caso de los arts. 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo, que las "relaciones internacionales", en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva —en términos generales, como se ha dicho— son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 C.E., y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 C.E., a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993). En suma, pues, las "relaciones internacionales" objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las "relaciones internacionales"

y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones».

O, igualmente, la STC 31/2010 de 28 de junio de 2010 correspondiente al Estatuto de Cataluña, que, en su Fundamento Jurídico 117 dispone que *«se dijo que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, y que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior. (...) se concluye que no se deben considerar, (...), incardinadas en el ámbito de las relaciones internacionales actividades como las sociales, culturales o deportivas, a las que se refiere el primer inciso del precepto, cuando se despliegan con una finalidad divulgativa y en cuyo ejercicio no se acusa tampoco rasgo alguno que permita identificar a la Generalitat como sujeto de Derecho internacional».*

- Continuando con lo anterior, y toda vez asentada la posibilidad de participación regional en el Instrumento NGEU vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e, igualmente, cerrada la posibilidad de excluir a los niveles administrativos descentralizados de la gobernanza y toma de decisiones del Mecanismo, debemos atender a que, tampoco el origen comunitario del crédito supera el anclaje constitucional, el reparto de competencias y la consolidación del autogobierno en el marco del bloque de constitucionalidad vía Estatutos de Autonomía.

En este sentido, no es posible auspiciar una exclusión de la participación regional en el Mecanismo inobservando, en consecuencia, el catálogo competencial que presenta nuestro Estado.

De entrada, las Comunidades Autónomas son también (en demasiadas ocasiones se olvida) instituciones constitucionales del Estado. Unas Comunidades Autónomas dotadas de unos niveles de autogobierno que superan, incluso, las dosis federales de Estados con dicho corte.

La aplicación del principio de indiferencia territorial comunitario por el cual no existe un interés útil por parte de Bruselas de conocer la forma de organización territorial del poder, sumado a un sólido bloque de autogobierno de las Comunidades Autónomas a través

de sus respectivos Estatutos de Autonomía, imposibilita cualquier acción de titularidad exclusiva sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, so pena de invasión competencial.

Y, este aspecto, no se reputa exclusivamente en el caso del Estado español, por cuanto las mismas reflexiones se formulan en el caso de los Lander alemanes o las regiones belgas, cuyo nivel de participación activa es mucho más elevado en la interacción con el Gobierno central que en el caso español.

De hecho, podemos afirmar que ni tan siquiera los títulos «elásticos», horizontales o transversales de los que disfruta el Estado pueden desplazar al catálogo competencial del que resulta titular cada autonomía en el marco de su respectivo Estatuto de Autonomía, ley orgánica del Estado, por cierto.

Formulo dicha reflexión en los términos, principalmente, del artículo 149.1.13CE «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» que pudiera entenderse como un cajón de sastre donde, por mor del desarrollo económico, la recuperación de la actividad económica y la transformación del modelo de Estado cupiera una lectura sesgada de títulos competenciales exclusivos de las Comunidades Autónomas, tales como industria, comercio, turismo... debiendo tener en cuenta, igualmente, la clave de bóveda de todo sistema que opera alrededor del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, esto es, la actividad de fomento sobre el régimen competencial de cada región.

Sentado los aspectos que caracterizan al MRR procedo, a continuación, a destacar los elementos que considero de mayor interés desde el punto de vista de los efectos estructurales que pueden obtenerse por parte del Mecanismo en una verbalización positiva.

En especial, centraré la exposición en tres elementos clave:

- En primer lugar, un elemento estructural al conjunto del MRR y del correlativo Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, esto es, el binomio entre inversiones y reformas y su justificación vía componentes.
- En segundo lugar, un elemento funcional para la detección de sectores, ideas y proyectos y su posterior ejecución a través del «Ordenamiento Jurídico de la Recuperación y Resiliencia», esto es, la colaboración público-privada y los Proyectos Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica, PERTE.
- Y, en tercer lugar, un elemento institucional, las Conferencias Sectoriales, esto es, las vías empleadas para concitar el acuerdo entre

Administración General del Estado y Comunidades Autónomas sobre el concepto elegible, los criterios de reparto y su distribución por regiones, calendario de ejecución y rendición de cuentas.

a) Inversiones, reformas y componentes.

Los Fondos no son incondicionados. Quedan sujetos a un profuso entramado de reformas que, inexcusablemente, coadyuvan a generar un proceso de cambio político en los Estados.

Como todo negocio jurídico a través del cual el beneficio (crédito comunitario) lleva implícito el cumplimiento de una condición (reformas) para terminar agrandando a las partes intervinientes en un punto de común acuerdo (componentes) se formula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia vía Planes Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Se define reforma como una acción o un proceso de realización de cambios y mejoras con un impacto significativo y efectos duraderos sobre el funcionamiento de un mercado o la configuración de una política, el funcionamiento o las estructuras de una institución o administración, o sobre el avance hacia objetivos de actuación pertinentes, tales como el crecimiento y el empleo, la resiliencia y la doble transición.

El objetivo de una reforma es realizar cambios estructurales (curioso el parecido con el efecto pretendido con los Fondos de igual apellido) en los parámetros, el procedimiento de abordar los motores necesarios o eliminar obstáculos u otros impedimentos al buen desempeño o a los fundamentos del crecimiento y el bienestar justos y sostenibles.

De igual forma, las reformas deben mejorar las condiciones marco en ámbitos como la calidad de las instituciones y los servicios públicos, así como el entorno empresarial, la educación o la protección social.

Por consiguiente, existen sinergias importantes entre las reformas y las inversiones cubiertas con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, REACT-UE y, finalmente los Fondos Europeos.

En algunos casos, las reformas serán esenciales para garantizar la ejecución eficiente y efectiva de las inversiones al facilitar un entorno empresarial y administrativo propicio y al prevenir el uso indebido de los fondos de la UE, por ejemplo, las estrategias de lucha contra la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales..., entre otros.

Afirmo sin titubeos que el cumplimiento de las reformas estructurales que debe afrontar nuestro Estado, en la inmensa mayoría de las ocasiones, traerá consigo mayor beneficio estructural y a largo plazo que, incluso, las grandes dotaciones que ofrecen las inversiones contempladas en los Presupuestos Generales del Estado, en primer tiempo, y en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Es imperativo dejar de entender las reformas estructurales como una carga hipotecaria de cuyo incumplimiento se deriva la garantía presentada.

Al revés.

Como se indica, el valor de las reformas que acompañan a las diferentes inversiones podrá ofrecer un cambio estructural en aspectos básicos de la competitividad de nuestro país y de las estructuras sociales.

Las reformas permiten constituir hábitos de comportamiento lo que garantiza la durabilidad de sus resultados y obtener alcances de escala en cada uno de los diferentes sectores donde se realizan (verticales) o con carácter de capilaridad estructural (horizontales).

Al respecto, como apunte relevante, debemos tener en cuenta que las reformas obedecen a varios factores:

- Reformas de alcance estructural, horizontal y transversal, tales como reformas en materia de pensiones, fiscalidad, mercado laboral, Administración Pública, lucha contra el fraude...que ejercen como cambios disruptivos y estructurales para el conjunto del Estado garantizando un marco estable y duradero que reduzca privilegios y armonice condiciones básicas para el ejercicio de derechos;
- Reformas sectoriales, de incidencia vertical, recogidas en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tales como Plan de despliegue de la infraestructura de recarga y de impulso del vehículo eléctrico, Implementación de la Agenda Urbana Española, Gestión forestal sostenible, Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, Reforma del sistema de salud pública, entre otras muchas;
- Reformas normativas, Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido, Modificación de la normativa reguladora de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria, Actualización de la Ley de Aguas, normativa derivada y Planes y estrategias en materia de agua, Reforma del marco normativo de telecomunicaciones, Reforma de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Reforma del marco regulatorio del sector audiovisual, a modo de ejemplo.

Por su parte, en lo relativo a las inversiones, debe tenerse en cuenta que la hoja de ruta marcada por la Comisión Europea se sustenta en siete grandes iniciativas emblemáticas a las que deben responder los Planes Nacionales a fin de garantizar su alineamiento con lo fijado por las instituciones comunitarias, con mayor o menor énfasis en función de las diferentes recomendaciones y/o conclusiones alcanzadas en el Consejo Europeo de julio 2020.

A modo de referencia, las siete iniciativas emblemáticas son las siguientes:

- Activación: Desarrollar tecnologías y acelerar el desarrollo y el uso de energías renovables, así como su integración a través de redes modernizadas y una mayor interconectividad. Sentar las bases de los mercados pioneros del hidrogeno en Europa y de las infraestructuras conexas.
- Renovación: Mejorar la eficiencia energética de edificios públicos y privados para la consecución de los objetivos climáticos de la UE.
- Recarga y repostaje: Promover tecnologías limpias para acelerar el transporte sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de recarga y repostaje y la ampliación del transporte público.
- Conexión: Desplegar servicios de banda ancha rápida a todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G, y garantizar la cobertura territorial más amplia posible en las zonas no cubiertas por el mercado.
- Modernización: Digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario, para que sean accesibles para todos. La identificación y autenticación electrónicas seguras ofrecerán a los ciudadanos el control sobre su identidad y datos en línea y permitirán el acceso a los servicios digitales en línea.
- Expansión: Aumentar las capacidades de datos para fines industriales en la nube y la capacidad de desarrollar los procesadores más potentes, vanguardistas y sostenibles.
- Reciclaje y perfeccionamiento profesional: Las inversiones y reformas deben centrarse en las competencias digitales y en la educación y la formación profesional para todas las edades, para contribuir a las transiciones ecológica y digital. Prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, a las mujeres y, en particular, a los jóvenes que acceden al mercado laboral, creando oportunidades de empleo de calidad.

b) Colaboración Público-Privada:

Analizar la colaboración público-privada esgrimida en los términos del Real Decreto Ley 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 debe hacerse sobre el convencimiento de que no resulta de aplicación los parámetros patrimoniales ni contractuales sobre los que venía apoyándose tal principio y, en cambio, sí permite una virtualidad directa del vehículo de gestión y ejecución de fondos del MRR e, incluso, los efectos generados entre las partes del mismo.

Tradicionalmente, por ejemplo, en materia patrimonial o contractual la colaboración público-privada se asentaba sobre una serie de realidades que distan en demasía respecto los deseos anhelados en el actual marco.

En particular, se trataban de negocios jurídicos que partían de la insuficiencia crediticia por parte de la Administración para acometer determinados objetivos, al tiempo, que éstos se prolongaban en el tiempo por un periodo considerable.

Hoy, el MRR requiere de estructuras que, tanto directamente ellas mismas (consorcios, agencias estatales, estructuras societarias de capital de economía mixta...) como las partes que las conforman tengan la capacidad financiera y la seguridad jurídica para el desarrollo de proyectos en escenarios que deben hacerse conciliar con el derecho de la competencia, proclamado en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el régimen jurídico de Ayudas de Estado.

Por delante vaya que intentar crear una compatibilidad general por el interés que suscita el MRR dice mucho del desconocimiento jurídico de una materia enormemente casuística que intentar evitar la conformación de cárteles, los abusos de posición de dominio y, en definitiva, toda práctica contraria a la igualdad de condiciones en el mercado único europeo.

La presencia de la Administración Pública en las distintas fórmulas de colaboración público-privada ejerce una fuerza tractora respecto de la aplicación de principios generales del derecho público que actúa como garante del principio de legalidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, la aplicación de procedimientos de concurrencia competitiva basados en la igualdad de trato y no discriminación, la motivación como aplicación de la *ratio decidendi* de un proceso de concesión de ayudas, la debida y observada publicidad de los actos y transparencia de la actividad administrativa, gestión y control presupuestario, fiscalización, el reflejo de la ética pública y la rendición de cuentas ...y cualesquiera otros principios inspiradores de la actividad administrativa según el sector implicado.

Igualmente, básico en la materia que nos ocupa, suma importancia las técnicas directivas de gestión pública, principalmente, en un contexto en el que el compromiso del crédito abarca las tres primeras anualidades (2021, 2022, 2023) dejando la segunda parte del Mecanismo para su completa ejecución, hasta 2026. Así, la planificación estratégica y planificación operativa; la presupuestación de planes e inversiones; la dirección por objetivos; el análisis de problemas y toma de decisiones: generación de alternativas e identificación de riesgos; la cultura de servicio público e innovación de procedimientos; open data, apertura del sector público; sociedad del dato y seguridad del mismo; simplificación administrativa, análisis de costes, orientación, valoración de resultados y evaluación de políticas públicas; racionalización de estructuras y «*electronificación*» de procedimientos... son algunos de los principios donde se encuentra plenamente acomodo la colaboración público-privada, tanto en programación como en gestión y evaluación de los fondos provenientes del MRR.

Y, de cara a cerrar el círculo, la obligada referencia a la aplicación de los principios del derecho privado, especialmente, la autonomía de voluntad de las partes que facilita la concitación de intereses comunes sobre una libertad en el tráfico jurídico que dista, en términos temporales, de la capacidad de gestión de la que disponen las Administraciones Públicas.

Es, en este sentido, el gran valor de la aplicación de la Teoría de Obligaciones y Contratos a celebrar entre las partes privadas concernientes del sector privado a fin de aprovechar el margen de actuación, la celeridad de los acuerdos y su puesta en marcha, el conocimiento de stakeholders de un sector económico determinado y, en consecuencia, facilitando el desarrollo de proyectos tractores, disruptivos y capaces de lograr los resultados esperados en el ámbito de las inversiones.

Sin embargo, sí existen diferentes fórmulas en las que la colaboración público-privada gana virtualidad para la implementación de este Mecanismo siendo, algunas de ellas, basadas en transferencias financieras y, otras en cambio, en transferencia de valor en la cadena de ejecución de estos Fondos.

De hecho, en materia de fondos ha venido siendo habitual cofinanciar actuaciones de valorización y transferencia de conocimientos a empresas, al objeto de permitir una mejora en el diseño e implementación de sus procesos productivos que, en un número importante de ocasiones, concluye con un producto de propiedad intelectual.

De igual manera, esa inercia de colaboración público-privada permite a la Administración conocer el estado de madurez de determinados sectores, características técnicas de procesos productivos, industriales o de servicios, tipología de potenciales beneficiarios, claves para la orientación de la política de fomento y, en consecuencia, disponer un sistema de financiación para los proyectos conocidos de forma iterativa Administración Pública/Sector privado en el marco de una estrecha colaboración basada en los principios de confianza, confidencialidad, reciprocidad y compromiso.

Finalmente remarcaremos dos de los grandes hitos de esta colaboración público-privada dado que no adjetivar de forma negativa o peyorativa, si bien, tampoco ausentar esta reflexión en el espacio que nos ocupa.

La colaboración público-privada presenta dos líneas rojas tanto para el sector público como el privado.

- En el caso de las Administraciones Públicas que abordan la programación, gestión y control del MRR, es evidente la imposibilidad de asumir estructuras que impacten en su ámbito de consolidación del sector público en términos presupuestarios, de déficit y tutela *ex post* la ejecución del MRR.

Quiere esto decir que las estructuras o vehículos dispuestos para el desarrollo de la recuperación, transformación y resiliencia no pueden quedar como hipotecas estructurales en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, más si cabe, tras los avances relevantes que en materia de sector público acometió la Ley 40/2015 e 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (especial referencia a los consorcios), así como, las normativas regionales en materia de reestructuración de sector público, limitaciones retributivas de personal directivo que, todavía hoy, aún despliegan sus efectos en cuanto derecho de la crisis económica de 2008.

- En el caso del sector privado, el límite a asumir vendrá cifrado en el riesgo operacional económico que asume al formar parte de la estructura o vehículo de colaboración público-privada. De la misma forma que la Administración tiene que disponer garantías en el uso de los recursos públicos, no es menos cierto que el sector privado existe en el tráfico jurídico para la obtención de beneficios a través de la producción de bienes o prestación de servicios.

Para ambos casos, una misma reflexión. No olvidemos que los Fondos de MRR o, en su conjunto, Instrumento NGEU no deja de ser un paquete de estímulo, de apoyo, de fomento a proyectos que están llamados a transformar el modelo económico y social a través de la doble transición digital y verde, unos territorios más cohesionados y una igualdad de oportunidades para todo colectivo, si bien, NGEU no es un instrumento a fondo perdido que pueda llegar a cubrir aspiraciones más allá de una cuarta parte o tercio del coste total subvencionable de la inversión en justa equidistancia entre la capacidad de absorción de fondos y el cumplimiento de la normativa comunitaria en la materia.

c) Conferencias Sectoriales:

Sede administrativa de reparto, distribución, fijación de criterios del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por excelencia.

Reformada profundamente la esfera relacional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en base al Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), dispone el artículo 140 1d) *«Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios: Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común»*, sin duda, seña e identidad de las relaciones interadministrativas que median y traban el conjunto de obligaciones que recíprocamente asumen unas y otras.

Así, el artículo 147 LRJSP establece que *«La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla».*

De esta forma, sectorialmente ministro competente del ramo y consejeros autonómicos junto con los representantes de Ceuta y Melilla, acuerdan el reparto financiero, las condiciones de acceso, el catálogo obligacional, el calendario de ejecución y las temáticas para la gestión y ejecución del Plan Nacional.

Sobre el Plan Nacional, concepto y naturaleza, ya hemos expuesto con anterioridad que no debe equivocarse en su concepción y sí entender que en base al mismo debe articularse una ejecución financiera y de indicadores respetuosa con el reparto competencial.

Esta cuestión me resulta básica para enfocar el trabajo a desarrollar por las Conferencias Sectoriales que, a mi modo de ver, puede ser entendido desde un doble prisma:

- Conferencias sectoriales temáticas unidireccional donde el alcance del papel del Ministerio competente de la Conferencia (en ocasiones no de la competencia material) fija unas bases prácticamente inquebrantables para el honroso ejercicio de un perfil regional en atención a las características y contexto de las Comunidades Autónomas que, en consecuencia, convierte a las Comunidades Autónomas en gestorías documentales de las líneas de fomento en materia de energía, turismo, comercio, industria, servicios sociales o, en su caso,
- Conferencias sectoriales en cuanto órganos de negociación política y ejecución administrativa en base a las cuales, sobre unos mínimos comunes para el conjunto del Estado, la audiencia de las Comunidades Autónomas mejora el producto básico presentado por la Administración General del Estado, no con la intención de desvirtuar la propuesta base pero sí, indiscutiblemente, para adaptar la propuesta central a la realidad autonómica.

De una u otra concepción depende el éxito de las Conferencias Sectoriales.

Celebradas Conferencias en materia de transición ecológica, digitalización de la justicia, servicios sociales integrales, turismo sostenible, industria digital, vivienda...no parece desprenderse una amplia apertura a la negociación política.

Abrazada la bandera de la eficacia en la consecución de objetivos (primordial, la capacidad de absorción de fondos) está por ver la eficiencia (relación

entre medios empleados y recursos invertidos) y, sobre todo, la efectividad de la dimensión básica de la propuesta estatal medida en términos competenciales.

No respira esta reflexión aires de afán de protagonismo sino de acierto en los productos a lanzar y en la capacidad de éstos de ser capaces de reconstruir, recuperar, transformar y favorecer la resiliencia de nuestras estructuras económicas y sociales, sobre todo, cuando en gran medida un numeroso (por obvias razones) volumen ministerial resulta ajeno a la realidad y capacidad administrativa de gestión y control en materia de fondos europeos, ya no estructurales (que también) sino, por la novedad, de recuperación y resiliencia.

Como suele ocurrir en las relaciones interadministrativas multinivel, como son las que caracterizan a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, el estudio de los Presupuestos Generales del Estado se antoja imprescindible para un conocimiento ex ante de tales relaciones.

Así, a modo de conclusión, reflejamos la realidad de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

- El 72,6% de los Presupuestos Generales del Estado han sido presupuestados en Capítulo VII, esto es, Transferencias de capital (26);
- El 70% del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia responde a los diez primeros proyectos tractores en relación a los veinte que componen el mismo (27);
- El 60% del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia se ubica en los presupuestos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Asuntos Económicos y Transformación Digital y, finalmente, Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Los números están perfectamente definidos. La historia medirá si existe, también, la voluntad política de negociación para articular mecanismos de cooperación que permitan diseñar productos que transformen a España como país.

4. Marco financiero plurianual 2021-2027

De conformidad con lo establecido en el punto introductorio del presente artículo, el Consejo Europeo de julio 2020 aprobó, además del Instrumento NextGenerationEU, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Hasta la fecha, contando con el MFP 2021-2027 son seis los Marcos aprobados que, tras el Tratado de Lisboa permutó en cuanto a su naturaleza,

(26) Cuadro IX.3.2 Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2021-Clasificación económica.

(27) Tabla 2 Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

al pasar de ser un acuerdo interinstitucional a ser una norma comunitaria reglamentaria.

Como he podido anticipar, el objetivo de todo Marco es garantizar la evolución ordenada de gastos de la Unión Europea dentro del límite de los recursos propios garantizando siempre, y en todo caso, la disciplina financiera que, en materia de Fondos Europeos, acompaña al principio de buena gestión financiera (28).

Sin duda, este Marco Financiero viene marcado por una serie de características insólitas hasta la fecha en el recorrido comunitario de los marcos financieros plurianuales:

- En primer lugar, respecto de la propuesta de la Comisión Europea, presentada el 2 de mayo de 2018, a la aprobación en julio de 2020, existe una profunda revisión de las rúbricas y recursos propios, cuantías y objetivos a fin de acompasar el conjunto de reformas llevadas a cabo por la Unión para adaptarse a las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia COVID-19.

Sobre este particular, incide de manera especial el Plan de Recuperación NextGenerationEU presentado por la Comisión el 27 de mayo de 2020 y, como sabemos, aprobado en tiempo récord por Consejo Europeo en apenas dos meses, a salvaguarda de su aprobación formal y definitiva el pasado 16 de diciembre.

- En segundo lugar, atendiendo a las temáticas, dotación financiera, objetivos políticos, batería de indicadores de realización, complementariedad de marcos financieros e Instrumento NGEU, el MFP 2021-2027 queda ubicado como último recurso en el marco temporal para la implementación, gestión y ejecución de estos Fondos.

En todo caso, debe tenerse muy en cuenta desde un principio que, de conformidad con lo previsto —en sede de Marco de Rendimiento— en el artículo 16.1b) Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura,

(28) En tal sentido se expresa el Considerando 12 Reglamento 2021/1060, RDC, al enunciar como pósito de entrada a la norma que «La Comisión debe ejecutar parte del presupuesto de la Unión asignado a los Fondos en régimen de gestión compartida con los Estados miembros a efectos del Reglamento Financiero. Por tanto, al ejecutar los Fondos en régimen de gestión compartida, la Comisión y los Estados miembros deben respetar los principios contemplados en el Reglamento Financiero, como los de buena gestión financiera, transparencia y no discriminación».

así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (en adelante, RDC) *«Cada Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento del programa durante la ejecución de este, y que contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos. El marco de rendimiento constará de los siguientes elementos: a) unos indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos que se establecen en los Reglamentos específicos de cada Fondo seleccionados para el programa; b) los hitos que se deberán haber alcanzado antes de que finalice 2024 en el caso de los indicadores de realización»*, es decir, se trata de un Marco Financiero Plurianual que dispone una regla de admisibilidad de *«decalage»* en el cumplimiento de hitos y metas, respectivamente, que nace sobre la anualidad base (2021) con la aplicación de una regla N+3 para terminar finalizando con la aplicación de una regla N+2 a fin de concluir la ejecución de los Programas Operativos el 31 de diciembre de 2029.

Formulo esta reflexión toda vez que las anualidades 2021 y 2022 sirven, igualmente, para ejecutar los programas tanto del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 como la asignación de los recursos adicionales vía REACT-EU teniendo en cuenta el volumen financiero asignados a las Comunidades Autónomas e, igualmente, con las dos primeras anualidades (2021 y 2022) del periodo de compromiso de crédito vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021-2023) aun cuando se disponga de periodo de ejecución hasta 31 de diciembre de 2026.

- En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que la publicación del marco reglamentario comunitario 2021-2027 ha tenido lugar el 30 de junio, esto es, primer semestre de la primera anualidad sin disponer del marco jurídico que viene a determinar aspectos elementales para poder implementar, en aras de cumplir con seguridad jurídica, las nuevas maquetas financieras de los programas adoptados en este Marco.

Quizás, al objeto de aportar un insuflado de optimismo respecto al cumplimiento de los hitos y metas que Estados y Regiones dispondrán en este Marco resulta conveniente destacar que, si bien, el periodo 2014-2020 supuso un cambio disruptivo respecto de los sistemas de gestión y control de los programas Operativos, no resulta semejante el cambio que, puntualmente, reseña el periodo 2021-2027 respecto de su predecesor.

Este aspecto está íntimamente vinculado con la capacidad administrativa de Estados y Regiones para implementar los periodos de programación.

Aspectos relacionados con las condiciones habilitantes (29); análisis de riesgos operacionales (incluyendo riesgos de fraude) (30), sistema de indicadores de realización y resultado (31); cumplimiento de marco de rendimiento (32); evaluación de la capacidad administrativa, operativa y financiera de órganos gestores y su correspondiente validación (33); sistemas de gestión y control (34); obligaciones derivadas de la condición de beneficiario de un programa operativo; evaluaciones intermedias y finales, opciones de costes simplificados (35)... todos estos son

(29) Capítulo II, Anexo III y Anexo IV Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes.

(30) Especial referencia en la materia la previsión contenida en el Considerando 62 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes *«Para garantizar un equilibrio adecuado entre la ejecución eficaz y eficiente de los Fondos y los costes y las cargas administrativas conexas, la frecuencia, el alcance y la cobertura de las verificaciones de gestión deben basarse en una evaluación de riesgos que tenga en cuenta factores como el número, el tipo, el tamaño y el contenido de las operaciones ejecutadas, los beneficiarios y el nivel de riesgo identificado en anteriores verificaciones de gestión y auditorías. Las verificaciones de gestión deben ser proporcionadas a los riesgos determinados en la evaluación de riesgos y las auditorías deben ser proporcionadas en relación con el nivel del riesgo para el presupuesto de la Unión».*

(31) Artículo 22.3.d.ii) Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes *«Cada programa establecerá los siguientes elementos: para cada objetivo específico: ii) los indicadores de realización y los indicadores de resultados, con sus correspondientes hitos y metas;»*

(32) Un aspecto fundamental respecto del cumplimiento financiero y retorno comunitario expresado en el artículo 16.1 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 *«Cada Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento del programa durante la ejecución de este, y que contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos».*

(33) Artículo 22.3.a.v) Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes *«Cada programa establecerá los siguientes elementos: para cada objetivo específico: los retos en materia de capacidad administrativa y gobernanza y las medidas de simplificación».*

(34) Artículo 69 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 *«Los Estados miembros deberán disponer de sistemas de gestión y control para sus programas de conformidad con el presente título y garantizarán su funcionamiento de conformidad con el principio de buena gestión financiera y con los requisitos clave enumerados en el anexo XI».*

(35) Considerando 42 Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 *«En lo que respecta a las subvenciones concedidas a los beneficiarios, los Estados miembros deben hacer un uso cada vez mayor de las opciones de costes simplificados. El umbral asociado al uso obligatorio de opciones de costes simplificados debe vincularse a los costes totales de la operación, con el fin de garantizar el mismo tratamiento de todas las operaciones por debajo del umbral, con independencia de que la ayuda sea*

aspectos continuistas en el recién publicado marco reglamentario, lo que asienta garantías relevantes para su ejecución.

Desde el punto de vista reglamentario, enfocado fundamentalmente a la Política de Cohesión vía Fondos FEDER y Fondo Social Europeo +

Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 1296/2013.

Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

De conformidad con los objetivos políticos establecidos en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060, el FEDER apoyará los siguientes objetivos específicos:

Objetivo Político n° 1.– Una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad TIC regional, mediante:

i) el desarrollo y la mejora de las capacidades de investigación e innovación y la implantación de tecnologías avanzadas,

ii) el aprovechamiento de las ventajas de la digitalización para los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de investigación y las administraciones públicas,

iii) el refuerzo del crecimiento sostenible y la competitividad de las pymes y la creación de empleo en estas, también mediante inversiones productivas,

pública o privada. En caso de que una autoridad de gestión tenga la intención de proponer, en una convocatoria de propuestas, la utilización de una opción de costes simplificados, debe ser posible consultar al comité de seguimiento. Los importes y porcentajes establecidos por los Estados miembros deben ser una aproximación fiable a los costes reales (...).

iv) el desarrollo de capacidades para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento,

v) la mejora de la conectividad digital;

Objetivo Político nº 2.– Una Europa más verde, baja en carbono en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible, mediante:

i) el fomento de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero,

ii) el fomento de las energías renovables de conformidad con la Directiva (UE) 2018/2001, en particular los criterios de sostenibilidad que se detallan en ella,

iii) el desarrollo de sistemas, redes y equipos de almacenamiento de energía inteligentes al margen de la red transeuropea de energía (RTE-E),

iv) el fomento de la adaptación al cambio climático, la prevención del riesgo de catástrofes y la resiliencia, teniendo en cuenta los enfoques basados en los ecosistemas,

v) el fomento del acceso al agua y de una gestión hídrica sostenible,

vi) el fomento de la transición hacia una economía circular y eficiente en el uso de recursos,

vii) el fomento de la protección y la conservación de la naturaleza, la biodiversidad y las infraestructuras ecológicas (en lo sucesivo, «infraestructuras verdes»), también en las zonas urbanas, y la reducción de toda forma de contaminación,

viii) el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible, como parte de la transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono;

Objetivo Político nº 3.– Una Europa más conectada, mejorando la movilidad:

i) el desarrollo de una RTE-T resistente al cambio climático, inteligente, segura, sostenible e intermodal,

ii) el desarrollo y el refuerzo de una movilidad sostenible, resistente al cambio climático, inteligente e intermodal a escala nacional, regional y local, que incluye la mejora del acceso a la RTE-T y de la movilidad transfronteriza.

Objetivo Político nº 4.– Una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales («objetivo político 4»), mediante:

i) la mejora de la eficacia y el carácter inclusivo de los mercados de trabajo y el acceso al empleo de calidad, mediante el desarrollo de las infraestructuras sociales y la promoción de la economía social,

ii) la mejora del acceso igualitario a servicios inclusivos y de calidad en el ámbito de la educación, la formación y el aprendizaje permanente mediante el desarrollo de infraestructuras accesibles, lo que incluye el fomento de la resiliencia de la educación y la formación en línea y a distancia,

iii) el fomento de la inclusión socioeconómica de las comunidades marginadas, las familias con bajos ingresos y los colectivos menos favorecidos, entre los que se encuentran las personas con necesidades especiales, a través de actuaciones integradas que incluyan la vivienda y los servicios sociales,

iv) el fomento de la integración socioeconómica de nacionales de terceros países, en particular los migrantes, a través de actuaciones integradas, como por ejemplo la vivienda y los servicios sociales,

v) la garantía de la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria, reforzando la resiliencia de los sistemas sanitarios, incluida la atención primaria, y fomentando la transición de la asistencia institucional a la asistencia en los ámbitos familiar y local,

vi) el refuerzo del papel de la cultura y el turismo sostenible en el desarrollo económico, la inclusión social y la innovación social;

Objetivo Político 5.– Una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales («objetivo político 5»), mediante:

i) en las zonas urbanas, el fomento de un desarrollo social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura, el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad,

ii) en las zonas no urbanas, el fomento de un desarrollo local social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad.

El apoyo en el marco del objetivo político 5 se proporcionará mediante estrategias de desarrollo territorial y local, en las modalidades previstas en el artículo 22, letras a), b) y c), del Reglamento (UE) 2021/1060.

III. CONCLUSIONES

Los Fondos Europeos son, indiscutiblemente, una de las principales vías de las que disponen las Administraciones Públicas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos a través de políticas públicas que inciden de manera directa en el desarrollo económico, social y territorial de Estados y Regiones.

Europa ha dado una respuesta históricamente inigualable a la pandemia sanitaria, por un lado, y a las consecuencias económicas y sociales, por otro.

La rápida contestación comunitaria a través del Instrumento NextGenerationEU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 va a permitir disponer de un conjunto de recursos públicos y público-privados sin parangón en la historia europea.

Tanto es así que disponemos de cuatro marcos programáticos, jurídicos y financieros para reconstruir, recuperar, transformar y facilitar estructuras económicas y sociales resilientes.

Nadie llega tarde a ningún fondo europeo.

Cada fondo europeo responde a unas reglas específicas, a unos objetivos políticos comunitarios diferentes, se articulan mecanismos de gestión alternativos y complementarios.

Nada es casualidad y todo obedece a una causalidad adecuada medida e interpretada en términos de estrategias, planes, programas y fines para los cuales se dispone del mayor volumen de recursos comunitarios jamás conocido para revertir una situación coyuntural que pretende evitar fallos estructurales medidos en términos económicos, en proyectos de vida y en destinos comunitarios.

No debe analizarse los fondos europeos pensando en cómo Europa financia mi proyecto sino, en cómo, a través de mi proyecto coadyuvo a los objetivos políticos de la Unión Europea.

En base a lo anterior deben ser puestos en circulación mecanismos que permitan obtener estructuras de escala, capaces de articular instrumentos que resulten idóneos para garantizar la mayor movilización de recursos a través de mecanismos públicos —garantes de principios tales como la publicidad, transparencia, igualdad, no discriminación, orden procedimental,...—, mecanismos públicos que dispongan las condiciones para el desarrollo de proyectos privados y, finalmente, mecanismos público-privados en base a la aplicación de los principios garantes, por un lado, y funcionalmente activos, por otro, representados por el binomio Sector Público-Sector Privado de cuyo encuentro y comunión dependerá, ya no sólo la capacidad de absorber Fondos Europeos sino, y mucho más relevante y estructural, sentar las bases de una colaboración público-privada capaz de transformar en funcionamiento anquilosado de la Administración Pública y reducir la distancia del sector privado respecto de ésta.

IV. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025.*

- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982-1984): *Derecho público de las comunidades*, Madrid, Civitas.
- NAVARRO MOLINES, Gabriel (2021): *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación: especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*, Madrid, Wolters Kluwer, 496 pp.
- NIETO, Alejandro (1991): «La administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinación y presentación, Sebastián Martín-Retortillo, Madrid: Civitas, 1991.
- PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, Consejo de Ministros 27 de abril de 2021.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1998): *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Dictamen n° 4/2020, relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales excepcionales y las normas de desarrollo en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo a fin de proporcionar asistencia para el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la preparación de una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE), y a la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Dictamen n° 6/2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.