



UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ

GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA  
Facultad Ciencias Sociales y Jurídicas

TRABAJO FIN DE GRADO

**EUROPEIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS;  
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS FONDOS  
*NEXT GENERATION* EN ESPAÑA**

Estudiante: Emma Teresa Corral Gómez

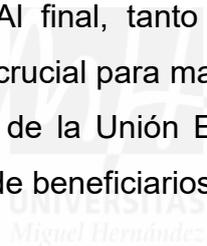
Tutor: Enrique Conejero Paz

## Índice

1. Introducción	5
1.1. Justificación del Tema	5
1.2. Objetivos	6
1.3 Metodología	7
2. Marco Teórico	8
2.1 Políticas Públicas	8
2.2 Enfoque de las Etapas de las Políticas Públicas	11
2.3 Implementación	13
3. Políticas públicas Europeas; Fondos <i>Next Generation</i>	16
3.1. Presupuestos y Aprobación NextGenerationUE	16
3.2. La declaración conjunta de la UE	19
3.3. Marco Financiero Plurianual	21
4. Instrumentos y Programas para los Fondos	25
4.1 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).	25
4.2 Ayuda a la Recuperación para la Cohesión de la UE (REACT-EU)	27
5. Legislación Europea	30
5.1 Base Jurídica	30
6. Implementación en España	34
6.1 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	36
6.2 La Adenda: Segunda fase del Plan de Recuperación	43
6.3 Articulación con los Presupuestos Generales del Estado 2021	47
6.3.1 Articulación con los Presupuestos Generales del Estado 2023	49
6.4 Órganos de Control	50
6.4.1 Control Interno del órgano ejecutor	51
6.4.2 Control Interno del órgano independiente	51
6.5 Denegación o Reintegro	52
7. Comunidades Autónomas y Entidades Locales	52
8. Transposición Normativa	55
9. Conclusiones	57
10. Fuentes Consultadas	60

## Resumen

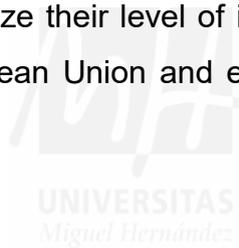
El COVID-19 supuso una gran desestabilización para todos los países a nivel mundial, y los países Europeos no fueron la excepción. Como respuesta, la Unión Europea ha desplegado un ambicioso plan para la recuperación post-COVID, los conocidos como Fondos Next Generation EU, que actualmente ascienden a 750 mil millones de euros. Los Fondos están diseñados para apoyar a todos los países miembros en la superación de los impactos tanto económicos como sociales post pandemia, impulsando la inversión económica en áreas clave como Sanidad, Pymes, Industria o Digitalización, entre muchas otras. En el presente trabajo se analizará la implementación de los Fondos Europeos en España, tanto a nivel jurídico en su transposición de legislación como a nivel de eficiencia y eficacia en la sociedad. Tratando conceptos de Políticas Públicas tales como el Enfoque Top Down. Atendiendo siempre al impacto que han podido tener dichos fondos, impulsando innovación, ayudas y sostenibilidad a nivel regional y nacional. Todo ello habiendo explicado el contexto de su proposición y aprobación en las diferentes instituciones de la Unión Europea. Al final, tanto la implementación como la gestión eficiente de los Next Generation será crucial para maximizar su nivel de impacto, a corto y largo plazo, en los diferentes países de la Unión Europea y en especial en el nuestro, puesto que España encabeza la lista de beneficiarios.



Palabras Clave : Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia ; Enfoque Top Down; Implementación; Inversión Pública; Unión Europea.

## Abstract

COVID-19 was a great destabilization for all countries worldwide, and European countries were no exception. In response, the European Union has deployed an ambitious plan for post-COVID recovery, known as Next Generation EU Funds, which currently amount to 750 billion euros. The Funds are designed to support all member countries in overcoming both the economic and social impacts of the post-pandemic, promoting economic investment in key areas such as Health, SMEs, Industry or Digitalization among many others. In this work, the implementation of the European Funds in Spain will be analyzed, both at a legal level in its transposition of legislation and at the level of efficiency and effectiveness in society. Dealing with Public Policy concepts such as the Top Down Approach. Always considering the impact that these funds may have had, promoting innovation, aid and sustainability at the regional and national level. All this having explained the context of its proposal and approval in the different institutions of the European Union. In the end, both the implementation and efficient management of Next Generation will be crucial to maximize their level of impact, in the short and long term, in the different countries of the European Union and especially in ours, since Spain heads the list of beneficiaries.



**Keywords:** Recovery Plan, transformation and Resilience; Top Down Approach; Implementation; Public investment; European Union.

## 1. Introducción

### 1.1 Justificación del Tema

La Unión Europea, y más en concreto sus diferentes Instituciones, suponen en muchas ocasiones una fuente de desconocimiento para gran parte de la población de este país. Por esta razón las Políticas o la legislación aprobadas en el marco de la Unión plantean siempre un abanico de dudas y cuestiones relacionadas con sus efectos en España. La UE en el marco de sus competencias, siempre aboga por impulsar a los diferentes Estados miembros en su avance, desplegando redes de seguridad que tratarán de fomentar y coordinar diversas políticas siempre en pro de sus ciudadanos (Gobierno de España, 2021).

Como ciudadanos miembros de la Unión Europea es de gran importancia conocer nuestros derechos y deberes en todas las cuestiones relacionadas con la Gobernanza Supranacional. Aún más en aquellas cuestiones de las que individualmente podremos ser beneficiarios. Para justificar el tema y su relevancia, es importante destacar el papel crucial que ejerce la UE tanto en la configuración del marco legislativo como en la asignación de fondos para España, así como la relevancia que tuvo durante la pandemia.

La UE ejerce un impacto significativo en la actual legislación Española a través de la adopción de Regulaciones, Directivas y Decisiones que afectan en sí a una amplia variedad de temas, desde los Derechos humanos, medio ambiente y economía (Comisión Europea, 2020). Es evidente que dichas normativas afectan directamente a las políticas nacionales. Por otro lado, la Unión y sus fondos representan una fuente fundamental de financiación para España (Comisión Europea, 2020).

Mediante programas como los Fondos Estructurales y de Cohesión Europeos, nuestro país ha sido receptor de importantes cantidades de dinero para ciertos proyectos de cohesión económica y social (Ministerio de Hacienda, 2021). Ejemplificando la financiación en datos, el Ayuntamiento de Madrid con el programa operativo FEDER recibió entre el año 2011 a 2014 una cifra de 16.121.974,62 euros (Ministerio de Hacienda, 2017). Este pequeño ejemplo clarifica la importancia de la UE en cuestiones de marco financiero.

La importancia de analizar los *Next Generation* radica en exponer con claridad los datos legislativos y monetarios que los componen, para dar una mayor facilidad en su entendimiento. Además de desglosar los porcentajes y las acciones que de ellos irán surgiendo en nuestro país, las actuaciones por parte del gobierno central y las realizadas por gobiernos autonómicos o locales. Durante la Pandemia, la UE ha desempeñado un papel fundamental al proporcionar apoyo financiero y coordinar muchas respuestas a nivel europeo. Los Fondos de Recuperación, Los fondos *NextGenerationUE*, el Fondo Social Europeo y muchos otros instrumentos financieros han sido muy relevantes para ayudar a los estados miembros, incluida España, a hacer frente de la crisis.

## 1.2. Objetivos

El objetivo principal que se pretende conseguir con esta investigación es demostrar que la implementación de los Fondos *Next Generation* ha seguido un enfoque Top-Down. Para ello, y a partir de la contextualización del sistema, se analizará la evolución de la implementación de los fondos en España, desde su aprobación en el año 2020 hasta la actualidad.

Los objetivos específicos de la investigación serán dos; Analizar en profundidad los diferentes mecanismos utilizados de forma activa en la implementación de los fondos *Next Generation*, objetivo que buscará determinar cuáles son estos mecanismos y cómo asisten a la implementación de los fondos. Y como segundo objetivo específico, evaluar preliminarmente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español, así como sus adaptaciones al presupuesto general del Estado, centrándonos en las cifras destinadas a cada proyecto y a cada ente territorial.

A partir de este objetivo general, se llevará a cabo la contrastación de la siguiente hipótesis:

1. La Unión Europea ha utilizado un enfoque *Top Down* en la implementación de los Fondos *NextGenerationEU*

### 1.3 Metodología

El análisis se ha realizado desde varios puntos de partida metodológicos siguiendo líneas establecidas en el análisis cuantitativo y documental. Siguiendo autores como Cerda (2021) entendemos que una investigación documental implica la búsqueda, la obtención y el examen de ciertos recursos con base en conocimientos previos, reuniéndolos en un mismo estudio para que ayuden a explicar los diferentes fenómenos que examinan.

En los diversos estudios documentales, la población que se analiza estará formada por diversas fuentes, impresas o digitales, por ejemplo, en este estudio, en concreto, las fuentes fueron legislación, libros y diferentes artículos relacionados con la materia. Los principales instrumentos que se emplearon como técnica del análisis documental, fueron el Plan de Recuperación, Transición y Resiliencia y la Adenda, publicados ambos por el gobierno de España con la finalidad de proporcionar una guía para los fondos (Acosta, 2023).

El enfoque cuantitativo de este análisis se caracterizará por predicciones que sean interpretaciones de los hechos que se hayan observado en las distintas fuentes, por lo tanto, podríamos decir que la dirección es bastante predecible. Estos análisis suelen dividir sus elementos básicos, yendo de lo general a lo específico en un mismo ámbito. Este enfoque se caracteriza por ser uno de los más utilizados en las ciencias sociales, naturales y en las matemáticas, ya que sirve para responder preguntas de investigación y probar hipótesis basada en el análisis y la mediación de datos numéricos, así como las diferentes recogidas de información (Acosta, 2023).

En esta Investigación, en primer lugar, se ha realizado una revisión bibliográfica con el fin de entender las principales características y el funcionamiento de los presupuestos a corto y largo plazo de la Unión Europea, y de los Fondos *Next Generation*, junto con sus diversas actuaciones en los países miembros, poniendo el punto de enfoque en España.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo un amplio análisis de los datos sociales y financieros de los Fondos Next Generation, realizando así un extenso análisis documental de Artículos y Webs Oficiales de las Instituciones Europeas, como la Web del Consejo Europeo, la Comisión o la Web del Banco Central Europeo. Además, se han buscado datos actualizados de la utilización de los Fondos y de sus diversos resultados.

## 2. Marco Teórico

Con la finalidad de contextualizar teóricamente la Europeización de las Políticas Públicas y su implementación en España, debemos dar un paso atrás y responder primero a las preguntas básicas teóricas acerca de que es una Política Pública, que ciclo siguen las Políticas Públicas en su origen, deteniéndonos con más énfasis en la fase de implementación y sus diferentes modelos o enfoques de implementación más relevantes.

### 2.1 Las Políticas Públicas

Las políticas públicas europeas tienen un carácter clave en la formulación de las políticas públicas españolas. Con la entrada de España en la UE en 1986, la legislación europea pasó a formar parte del ordenamiento jurídico Español, conformando así el Derecho comunitario donde todas las normativas y directivas europeas serán catalogadas con rango de ley en España. Por otro lado, el ordenamiento jurídico Español tuvo que completar ciertas adaptaciones para integrarse completamente en la armonización normativa de la Unión, cumpliendo así con estándares generales europeos. Además del Derecho Comunitario y de la armonización normativa, España dio un giro radical en muchas de sus políticas implementando las de la Unión, fueron clave ciertas políticas como el Mercado único europeo, la Política Europea de Seguridad Común o la Política agrícola común (Comisión Europea, 2020).

Como no podía ser de otra forma, la implementación de estas nuevas políticas de carácter europeo empujaron a las políticas públicas españolas a reestructurarse hacia un nuevo planteamiento político más comunitario. Pero todo esfuerzo recibe su recompensa, así en los primeros años de entrada de España recibió un apoyo financiero considerable. Solo en el arco de los Fondos estructurales y de cohesión recibió 80 mil millones de euros (EU Budget Para España). Añadido a esto otros fondos de cohesión como el de transporte 25 mil millones o cohesión medioambiental 15 mil millones (EU Budget Para España). Pero, ¿son todos estos planes exclusivamente políticas públicas? Y si es así, ¿Cómo se implementan estas políticas? Además de preguntarnos si ¿la mayoría de las políticas públicas españolas son de carácter europeo? La europeización de la esfera pública española directa o indirectamente puede ser un tema actual en nuestra vida cotidiana.

## ¿Qué es una Política Pública?

Las Políticas Públicas son acciones deliberadas llevadas a cabo por actores gubernamentales o no gubernamentales que buscan abordar problemas o necesidades públicas mediante la movilización de recursos y la implementación de estrategias específicas (Dye, 2002). Este concepto implicará una toma de decisiones y programas que buscarán influir en la vida de la sociedad en su conjunto. En este sentido,

*“Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido este como conjunto de instituciones políticas), en su interacción con el resto de actores, produce decisiones públicas” (Navarro, 2008, p.232)*

El concepto de Políticas Públicas ha sido descrito de diferentes ángulos y autores, desde conceptualizaciones más laxas, hasta las más estrechas. Aunque ésta profunda distinción se da sobre todo en Estados Unidos. Pero en su origen el concepto asignaba al Estado un papel central. Esta es una primera referencia del término, el cual con los años ha ido evolucionando en diferentes direcciones, como ejemplo tenemos la definición de Francesc Pallares en su obra “Las Políticas Públicas: El sistema Político en acción” que las define como:

*“El Estado actual, configurado por un inmenso conjunto de organizaciones, que proveen gran cantidad de servicios, afectando a la vida cotidiana de los ciudadanos en casi todos sus niveles. Los presupuestos de este conjunto de instituciones alcanzan cifras astronómicas. La mayor parte de este dinero, que surge del pago de los impuestos por parte de los ciudadanos, vuelve a ellos en la forma de programas sociales y servicios públicos. Pero las actividades del Estado actual van también más allá, interviniendo directamente en la actividad económica e incidiendo sobre la sociedad por muy diversas vías. Este conjunto de actividades es el que conocemos genéricamente como «políticas públicas»” (Pallares, 1988, p.141).*

El autor nos señala con esta definición que el alcance de las mismas va más allá de la mera provisión de servicios a los ciudadanos, ya que intervienen en la sociedad y en la economía moldeándolas a través de las diversas políticas públicas. Éstas buscan influir

en el desarrollo y la evolución de la sociedad, no solo en sus preferencias y necesidades. Básicamente, situaría al Estado como un actor central en la configuración del bienestar y el progreso de la ciudadanía, siempre requiriendo un equilibrio entre la intervención y la autonomía individual.

Pero dejando atrás un concepto tradicional, las nuevas políticas públicas podemos afirmar que están formadas por varias ramas, centrándose en los flujos de información y comunicación, así como en su institucionalidad. Cuando hablamos de sector público cabe diferenciar los objetivos públicos de los problemas públicos. Muchos autores señalan que solo puede hablarse de problema público cuando cierta situación conflictiva o complicada se asume en la sociedad y el gobierno o la correspondiente autoridad se responsabiliza de ella (Rodrigues, 2017). Por tanto,

“Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.” (Lahera, 2002, p.4).

El objetivo público debe ser siempre la meta de las políticas, pues estos objetivos tienden a empujar a la sociedad a la consecución de avances notables, por ello cuando las instituciones europeas hablan de “objetivos europeos” siembren centran su base de acción en pequeños avances o consecuciones que llevarán a Europa a otro nivel. La Unión Europea en este sentido consta de dos paquetes clave de objetivos, uno interno para sus países miembros y otro de carácter externo para el resto del mundo. Entre los objetivos a alcanzar encontramos cuestiones como ofrecer libertad, la búsqueda de la paz, reforzó la cohesión, respetar la diversidad y un largo etc.

En muchos análisis y estudios, el Estado aparece como actor único responsable y ejecutor. Pero esta visión quedó en el pasado, ya que supondría poner al gobierno, en este caso la Unión, como entidad con unidad de propósito, con gran cantidad de instrumentos disponibles y la perfecta habilidad de comprometer recursos, acciones y objetivos. Evidentemente, y más aún con el tema que nos abarca, esto es más que irreal.

De este modo,

“Las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Esto es posible porque los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado. Además de su intervención directa, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas” (Lahera, 2002, p.145).

## 2.2 Enfoque de las Etapas de las Políticas Públicas

Para la sencilla comprensión en el estudio teórico de las políticas públicas, se suelen pensar como etapas o fases, ya que al fin y al cabo se trata del estudio de los procesos de toma de decisiones gubernamentales, así como de sus contenidos, implementaciones y puesta en marcha. Seguimos a Navarro (2008) cuando plantea que cada política pública cuenta con un principio y un final. Es decir, que cada una sigue un ciclo vital con unos orígenes, un estadio intermedio y un final.

En este caso dividiremos las etapas siguiendo a Aguilar y Lima (2009) en 4 fases; Gestación, Formulación, Implementación y Evaluación. Este enfoque nos ofrece “las ventajas de permitirnos analizar las complejidades del mundo real y poder hacer una aproximación racional a realidades llenas de contingencias, caos y desorden” (Navarro, 2008, p.236). Cada etapa ofrece un contexto dentro del cual se pueden desplegar diferentes marcos;

1. Gestación; Un problema se vuelve de carácter público cuando una manifestación de un problema individual no aislado se torna de transcendencia pública. Evidentemente, cabe mencionar que los problemas individuales pueden llegar a ser infinitos, mientras que los Públicos alguien tiene que pagarlos. Los gobiernos cuentan con escasos recursos, tanto económicos como humanos o materiales. Además las decisiones que tomen tendrán consecuencias sociales en tanto en cuanto a la aprobación de la sociedad en el gasto de recursos en problemas determinados. Por ello la elección de qué problemas van a ser considerados por el ente gubernamental implica necesariamente una criba, de la que algunos serán descartados.

2. Formulación; Una vez creada en la etapa anterior, la que podríamos llamar agenda del gobierno, entramos en la etapa de la formulación de las políticas públicas. Es en este momento cuando comienza la discusión sobre la mejor alternativa para enfocar y solucionar el problema. Es también aquí donde la parte humana junto con las capacidades técnicas financieras y temporales toma un papel más relevante, ya que dependerá de los diseñadores de las políticas públicas, los diagnósticos y la formación de la agenda gubernativa. Cabe destacar que si en este momento se determina un mal diagnóstico todo el proceso de carrera y se llevará a cabo una mala implementación.

3. Implementación; la fase de implementación es básicamente una puesta en práctica del anterior, diseño o agenda que se ha constituido para abordar el problema. Es la tercera fase del proceso y es en la que se pone a prueba todas y cada una de las fases anteriores. En la implementación pueden ocurrir dos variables, una primera donde se implementa de forma correcta y el problema se soluciona. Y una segunda, donde la implementación falla, aunque el diseño pueda ser eficiente, en todas las ciencias sociales es irremediable, que, al tratarse de actores, intereses, y escenarios que pueden ser cambiantes, la implementación puede haberse desajustado, incluso siendo eficiente. Es decir, que un diseño bien hecho de una política, no necesariamente va a finalizar con una aplicación efectiva y práctica sin problemas.

4. Evaluación. Podemos considerar que “la Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales” (Osuna, 2012, p.2). La evaluación es la última fase del proceso. Esto es, es la fase o etapa que cierra el ciclo y que, por tanto, la finaliza. La evaluación consistirá en la realización de una investigación interdisciplinar con el único objetivo de explicar y valorar el nivel de logros alcanzados en cuestión de resultados e impactos. Algunos autores afirman que esta no debe ser considerada la última fase, puesto que en una buena política pública debería contarse con una evaluación ex-ante, una durante y una evaluación ex-post a la aplicación de la política pública.

Según la Guía para la Evaluación de las Políticas Públicas de Osuna (2012), existen diferentes taxonomías; Interna y Externa. Según su función; Sumativa o Formativa. Según el contenido; Conceptual o de diseño. De aplicación y gestación. De resultados e impacto. Según el horizonte temporal, puede ser una evaluación Ex ante, Intermedia y Ex post..

Para terminar este apartado, recordamos a Harold Lasswell uno de los pioneros en resaltar la importancia del análisis de políticas públicas, expuso que “la ciencia dedicada a las políticas públicas tiene dos aplicaciones, dos estrategias de aproximación con objetivos, profesionales dedicados a ella y herramientas analíticas diferenciadas: aquella que pretende generar conocimiento del proceso de la política y otra que pretende generar conocimiento en el proceso de la política” (Navarro, 2008, p.235).

### 2.3 La Implementación de políticas públicas

Durante los años 80 del siglo pasado, los esfuerzos académicos y los análisis se habían centrado en las anteriores etapas del ciclo de políticas públicas, dejando a un lado la implementación como una cuestión técnica, una cuestión que correspondía a las administraciones públicas. Sin embargo, a día de hoy, de forma genérica, podríamos afirmar que la implementación está considerada una etapa muy importante del ciclo de las políticas públicas. Las necesidades en esta etapa del proceso, con la detección de fallos en el desarrollo de los programas, creados anteriormente, reclaman una atención que acaba por ser vital en este ciclo. Es aquí cuando surgen dos modelos principales, el modelo *Top Down* y el modelo *Bottom up*.

Siguiendo a Navarro (2008) vemos como la implementación desde arriba o el enfoque *Top Down*, se concibe como una actuación de la maquinaria burocrática que cumple de forma automática las órdenes de la decisión política. Las características básicas de este enfoque descansa en que los objetivos están claramente definidos y sus resultados son medibles. Por tanto, las herramientas para mejorar esta etapa descansarían en delegar la gestión de ciertas políticas a otro nivel administrativo, que los diseñadores de la política tengan un buen conocimiento de la capacidad y los compromisos de los implementadores.

Cada característica procede con una norma específica y permanecen necesariamente separadas. El enfoque *Top Down* pretende minimizar el significado de la implementación en el trabajo político. Desde este enfoque no cabe ninguna libertad de acción de tipo político, ya que se considera que la calidad de la decisión es el elemento esencial del éxito de la implementación de las políticas públicas.

La implementación desde abajo o el enfoque *Bottom up*, parte de un razonamiento opuesto, en virtud, del cual los sistemas de control y los métodos de comunicación no son para nada suficientes para poder asegurar la eficacia de la implementación de las políticas públicas. Nos muestra un escenario en el que los actores intervendrían no permaneciendo neutros ni pasivos, sino que más bien son productores de presiones, negociaciones y demás. Este enfoque tuvo su origen en los años 70, y uno de sus pioneros fue Elmore con su retrospectiva de "levantamiento hacia atrás". De esta forma,

"La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación precisa de los objetivos originales de la política." (Elmore, 1979 citado por Revuelta 2007, p.146)

Este enfoque está basado en diferentes supuestos, entre los cuales tenemos la dificultad de la definición de los objetivos, los diversos instrumentos legales que estructurarían las políticas, el hecho de que la implementación dependerá de una amplia red de actores, y que el papel que constituyen las administraciones o gobiernos que lo implementen es clave.

Existe, además un enfoque mixto o híbrido, en este se toman aspectos positivos de ambos enfoques y con esto se podrían mejorar los resultados a la hora de la implementación. Sabatier propone el denominado *Advocacy Coalition Framework* con el objetivo de analizar no solo la fase de implementación, sino también todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas. Este método presenta como principales objetivos la búsqueda de alternativas innovadoras, a la hora de elaborar una nueva política pública, la síntesis de los dos mejores enfoques y la producción de una teoría original en el proceso de la política. Por tanto,

"Mientras que en el enfoque *Top-down* se parte de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implica que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar, se "conforman" con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas, en el enfoque *Bottom-up* se parte de la convicción

de que la realización de una política pública no depende solo de la conformidad de los implementadores sino de otros factores no previstos y que no están a disposición de los que deciden” (Navarro, 2008, p.247).

El proceso por el cual la UE se ha ido integrando en un sistema de gobernanza multinivel, ha convertido progresivamente la cogobernanza en una europeización. Los actores supranacionales, estatales y supraestatales han comenzado a interactuar entre sí en diferentes etapas, de los procesos políticos, lo que ha llegado a suponer que sea el sistema principal de gobernanza de los diferentes estados miembros que integran la UE. Según Cowles (1999), la política de la UE se ha ido convirtiendo en una política doméstica de los estados miembros, mientras que la política doméstica nacional de la UE se ha europeizado cada vez más. El concepto de europeización surge para procesar y analizar todos estos ámbitos de actuación en los cuales el sistema de gobernanza se está convirtiendo progresivamente, tanto a nivel de organización, interestatal, supraestatal, en un conjunto central (Arregui, 2022).

La noción de europeización es un concepto de acercamiento gradual de las políticas y objetivos que tienen los diferentes estados junto con las políticas de la unión. En los últimos años, si separamos la UE de sus estados miembros, se vuelve muy complicado conciliar las políticas nacionales y darles un sentido. La noción de europeización en el proceso total, manifiesta un carácter claramente coercitivo en tanto, en cuanto a ciertos tipos de procesos vinculantes. Este tipo de procesos está condicionado por características y señas de identidad diferentes en cada Estado miembro, diferenciados por su nivel de cesión de competencias y gobernanza.

Algunos factores que pueden afectar a la condición de europeización son la estructura territorial, el tipo de relaciones entre la sociedad, los grupos de interés y los actores políticos, siendo estos los factores más influyentes sobre el tipo de europeización que se produce en los diferentes países. En el caso español, los elementos más relevantes en la condición de España como Estado claramente pro europeo son, la fuerte descentralización del sistema político del país, así como la cantidad de actores necesarios para la implementación de las políticas públicas, además de los problemas políticos institucionales endémicos en algunas áreas (Arregui, 2022).

### 3. Políticas Públicas Europeas; Fondos *Next Generation*

#### 3.1. Presupuestos UE y Aprobación *NextGenerationUE*

El Presupuesto de la UE es un mecanismo para combinar recursos a nivel Europeo que permite así a los países miembros conseguir más cosas de las que podrían lograr por sí solos. Éste se caracteriza principalmente por ser un presupuesto de inversión, que conjuntamente con los presupuestos nacionales de los diferentes países miembros, impulsan el crecimiento y la competitividad europea en los terceros países. La UE tiene dos presupuestos diferentes para su funcionamiento. Ambos presupuestos tienen su reglamentación en el articulado de los Tratados y su base de actuación pertinente, además de distintas finalidades y características.

Por un lado, presenta un Presupuesto Anual, el cual es el más común por su parecido a los presupuestos generales de los países. En este la UE adopta y establece todos los gastos e ingresos que se efectuarán en el ejercicio económico anual. En virtud del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y en concreto del artículo 317 y 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, son El Parlamento Europeo y el Consejo quienes decidirán y negociarán conjuntamente el presupuesto anual, siguiendo el proceso establecido en los artículos mencionados. Sin embargo, en todo caso será la Comisión, junto con autoridades nacionales en ciertos supuestos, quien sea responsable de la ejecución del presupuesto. Los países miembros de la UE y la Comisión son responsables de la ejecución del 80% del presupuesto aproximadamente.

Por otro lado, encontramos el Presupuesto a largo plazo o también conocido como Marco Financiero Plurianual (MFP). El MFP será limitado a un período de 7 años, de ahí su condición de largo plazo, y su principal función se basa en especificar las prioridades de gasto de la UE. El MFP marca los límites máximos de los importes anuales para el gasto conjunto de la Unión y sus principales categorías de epígrafes, todo con el fin de permitir a la UE una mayor planificación de la financiación de sus programas. El actual MFP se estableció en 2021 y permanecerá hasta el 2027. El proceso de negociación es iniciado por la Comisión, pero para su aprobación y entrada en vigor se requerirá, por un lado, alcanzar la unanimidad de acuerdo en el congreso, segundo el consentimiento del Parlamento Europeo y finalmente la aprobación de todos los países de la UE.

El comisario Johannes Hahn, responsable del presupuesto de la UE, afirmó que “nuestro presupuesto común constituye el núcleo del plan de recuperación de Europa. La capacidad adicional de *Next Generation EU* y el marco financiero plurianual reforzado nos aportará una fuerza solidaria con la que dar apoyo a los Estados miembros y a la economía. Trabajando juntos, Europa saldrá de esta situación más competitiva, resiliente y soberana” (2021).

Los *NextGenerationEU* van ligados tanto en su proceso de negociación como en su posterior aprobación al Presupuesto a largo plazo. Por tanto, tuvieron un proceso de aprobación idéntico y conjunto con el presupuesto de largo plazo. Por ello la propuesta para dichos fondos fue iniciada en un proceso formal por la Comisión Europea, donde presentó un paquete completo de MFP. Posteriormente, recae en el Consejo de la Unión Europea preparar los puntos clave que requiere la dirección política y establecer así las prioridades de los diversos líderes de la UE. Dichas conclusiones ayudarán al Consejo Europeo y le proporcionarán orientación política sobre los elementos del presupuesto, lo que permitirá a los líderes del consejo alcanzar una posición. La posición del Consejo abrirá las negociaciones trilaterales del Parlamento Europeo, quienes también deberán adoptar una posición sobre la propuesta de la Comisión.

El Presupuesto a largo plazo será aprobado tras un procedimiento legislativo especial. Por un lado, se adoptará el Reglamento del MFP una vez se alcance la unanimidad de acuerdo en el Consejo y el Parlamento de su consentimiento para concluir el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, su entrada en Vigor requerirá; Una opinión del Parlamento Europeo, un acuerdo unánime para su adopción en el Consejo y la aprobación de todos los países miembros de la UE, de acuerdo con sus respectivos requisitos constitucionales. Las negociaciones que se llevaron a cabo para la adopción y entrada en vigor de los MFP y *NextGenerationUE*, tuvieron una duración de unos 4 días.

La Comisión Europea comenzó con una propuesta en el año 2018 para la renovación del nuevo plan de MFP, pero la pandemia paralizó todas las negociaciones. En mayo de 2020 la Comisión presentó una segunda propuesta, está más guiada a la recuperación y a todos los temas claves después de la pandemia, incluyendo aquí los *NextGenerationUE*. El 17 de diciembre de 2020 se adoptó definitivamente el nuevo paquete de MFP 2021-2027 y correlativamente se adoptaron así los mismos.

Los presupuestos de la UE a largo plazo y los *NextGenerationUE* como instrumento de recuperación, constituyen hasta el día de hoy el mayor paquete de estímulo jamás financiado por el presupuesto de la Unión Europea, con más de 2 billones de euros (ver tabla 1). De esta forma,

“Today’s agreement will allow to reinforce specific programmes under the long-term budget for 2021-2027 (including Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health). All in all, the EU long-term budget together with NextGenerationEU will amount to more than €1.8 trillion. It will play an essential role to support the recovery and make sure traditional beneficiaries of EU funds receive the sufficient means to continue their work during these very challenging times for all”.

(Johannes Hahn, European Commissioner for Budget and Administration, 2020)

UNIVERSITAS  
Miguel Hernández

**Tabla 1.** Gasto de la Unión Europea para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

Marco Financiero Plurianual	Next Generation UE
1,0743 Billones €	Subvenciones 390.000 millones €
_____	Préstamos 360.000 millones €
_____	Total 750.000 millones €
<b>Total 1,8243 Billones €</b>	

Fuente: Elaboración Propia a través de la información recogida de Infografías Web Consejo de la Unión Europea

### 3.2. La Declaración conjunta de la UE

La COVID-19 supuso un desafío sin precedentes para el mundo entero y también para Europa. La pandemia en su momento más álgido obligó a la Unión Europea a tomar medidas de actuación urgentes, tanto a escala general de la UE como a escalas nacionales, regionales y locales.

Estas acciones se recogieron en uno de los primeros documentos conjuntos de las instituciones Europeas frente a la crisis de la pandemia, esto es, la declaración Conjunta de los Miembros del Consejo Europeo. Esta declaración fue una respuesta a la crisis formalizada después de una conferencia informal entre los miembros del Consejo Europeo.

Fue adoptada el 26 de marzo de 2020 y en ella se recogen los principales puntos claves que la UE pensaba desarrollar con la finalidad de proteger a sus ciudadanos y superar la crisis. La parte dedicada a la pandemia se divide en 5 zonas de actuación; 1) Limitar la propagación del virus, 2) Suministrar equipos médicos, 3) Promover la Investigación, 4) Hacer frente a las consecuencias socioeconómicas, y 5) Los ciudadanos bloqueados en terceros países. Cada punto clave recogía esquemáticamente diversas actuaciones u hojas de ruta que la UE pretendía poner en marcha para la gestión de la pandemia desde los diferentes ámbitos.

La cuestión clave de esta Declaración conjunta es que supuso un inicio para una respuesta colectiva y coordinada en la Unión Europea a la crisis de la pandemia. En esta misma Declaración Conjunta ya se instaba a la Comisión Europea a diseñar un plan de ruta de salida, un plan de recuperación y se proponía una inversión masiva sin precedentes que llevara a la sociedad Europea a sobrellevar tanto social como económicamente la pandemia, integrando elementos como la transformación digital y ecológica.

La pandemia puso a prueba los sistemas de bienestar de Europa y del mundo, así como a nuestra sociedad, economía y la forma en la que los ciudadanos europeos vivimos. La Comisión propuso aprovechar todas las oportunidades que brinda el Presupuesto de la UE para proteger las vidas y los medios de subsistencia, reparar los daños al mercado único y forjar así una recuperación sostenible.

Todas estas cuestiones hacen completamente visible el hecho de que esta Declaración fue el punto inicial que posteriormente acabaría por convertirse en un nuevo instrumento de recuperación junto con los fondos *NextGenerationUE* integrado todo en el presupuesto a largo plazo 2021-2027.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, declaró: "El plan de recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante su apoyo a la recuperación sino también invirtiendo en nuestro futuro: el Pacto Verde Europeo y la digitalización darán impulso al empleo y el crecimiento, a la resiliencia de nuestras sociedades y a la salud de nuestro medio ambiente. Este es el momento de Europa. Nuestra voluntad de actuar debe estar a la altura de los retos a los que todos estamos haciendo frente. Con Next Generation EU, les damos una respuesta ambiciosa" (2020).

UNIVERSITAS  
Miguel Hernández

La Adopción de los Fondos en sí, supone un gran cambio de paradigma para las crisis Europeas. En el año 2008 las actuaciones por parte de las instituciones de la UE supusieron políticas de austeridad y recortes, mientras que esta nueva crisis la quieren afrontar desde la inversión masiva en gasto público, con el fin de reactivar la economía. Las negociaciones en esta parte de los diferentes países miembros de la unión, tuvieron sus dificultades, puesto que países como Suecia, Países Bajo o Dinamarca, apostaban por políticas más controladas y con menos fondos. Mientras que otros países como España, Grecia, Francia y Alemania optaban por un régimen más abierto y con menos condiciones.

El acuerdo finalmente adoptado supone que cada país miembro debe elaborar un Plan, el cual debe cumplir con ciertas normas y requisitos. Los planes diseñados por los estados miembros serán aprobados a su vez por la Comisión, por ejemplo el Plan Español

“España Puede: Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia” fue aprobado por la Comisión Europea en Junio de 2021.

### 3.3. Marco Financiero Plurianual

El 10 de noviembre del año 2020, los Estados miembros de la UE en el Consejo, junto con el Parlamento Europeo, y el apoyo por parte de la Comisión Europea, firmaron el mayor paquete de financiamiento jamás alcanzado a través de los presupuestos de la Unión, 1.8 billones de euros. De esta forma

“Next Generation EU reunirá fondos elevando temporalmente el límite máximo de los recursos propios hasta el 2 % de la renta nacional bruta de la UE, lo que permitirá a la Comisión hacer uso de su potente calificación crediticia para tomar prestados 750 000 millones de euros en los mercados financieros. Esta financiación adicional se canalizará a través de los programas de la UE y se reembolsará a lo largo de un período de tiempo prolongado mediante los futuros presupuestos de la UE, no antes de 2028 ni después de 2058. Para que esto pueda hacerse de forma justa y compartida, la Comisión propone una serie de nuevos recursos propios. Además, con el fin de que los fondos se pongan lo antes posible a disposición de la respuesta a las necesidades más acuciantes, la Comisión propone modificar el actual marco financiero plurianual 2014-2020 para que pueda disponerse de 11 500 millones de euros adicionales de financiación ya en 2020.” (Consejo Europeo, 2020).

Los fondos finalmente reunidos se invertirán en tres pilares clave: 1) Apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas; 2) Relanzar la economía global de la Unión con el incentivo de inversiones privadas y 3) Aplicar las lecciones de la crisis de la pandemia.

En primer lugar, el apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas comienza por ofrecer un nuevo mecanismo de recuperación y resiliencia. Apoyo financiero para inversiones y reformas de unos 560.000 millones de euros, en particular, a todas aquellas transiciones relacionadas con la parte más ecológica y digital de las economías nacionales. Este paquete se divide en 310 000 millones de euros en suspensiones y en

250.000 millones en préstamos este se quedará integrado en el semestre europeo y está disponible para todos aquellos estados miembros afectados, donde la resiliencia sea mayor. 55.000 millones de euros, como complemento para programas de políticas de cohesión, según el Marco de la nueva iniciativa REACT-UE, Asignado en función de la gravedad, socioeconómica de la crisis, el desempleo juvenil y la prosperidad relativa. (Tanto el mecanismo de Recuperación y Resiliencia como el Programa REACT-UE son posteriormente explicados en siguientes apartados.)

El Fondo de Transición Justa contó con hasta 40.000 millones de euros, con la finalidad de ayudar a los estados en la celebración de la transición hacia la neutralidad climática. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural se reforzó con 15.000 millones de euros como apoyo a las zonas rurales con los cambios necesarios con el pacto verde europeo.

El segundo pilar clave de realzar la economía de la UE incentivando las inversiones privadas constará principalmente con un nuevo instrumento de apoyo a la solvencia, el cual aumentará la movilización de recursos privados en empresas europeas, viables de los sectores, las regiones en los países más afectados. Dotado con un presupuesto de 31.000 millones de euros con el claro objetivo de hacer circular 300.000 millones de euros, llevando hacia las empresas hacia sectores económicos, más limpios, digitales y resilientes.

El programa climático de inversión europea INVESTEU se dotó con 15.300 millones de euros, para poder movilizar las inversiones privadas para proyectos de toda la unión. Además, un instrumento de inversiones estratégicas en este mismo programa se abrirá con el objetivo de atraer inversiones de hasta 150.000 millones de euros destinados siempre a sectores estratégicos.

Por último, el hecho de aplicar las lecciones de la crisis abre nuevos programas de sanidad, refuerza la seguridad sanitaria y nos prepara para futuras crisis en dichos ámbitos, este constará con un presupuesto de 9400 millones de euros con un supuesto refuerzo de 2000 millones de euros para mecanismos de protección civil o el RESC-EU. Horizonte, Europa obtendrá también 94.400 millones de euros para financiamiento de la investigación vital en ámbitos de salud, transición ecológica y digital. La acción exterior, en

la cual va incluida la ayuda humanitaria, será apoyada mediante 16.500 millones de euros, además otros programas de la UE se comprometerán a ajustar plenamente al futuro y a reforzar el Marco financiero plurianual de toda la Unión.

**Tabla 2.** Marco Financiero Plurianual 2021-2027

Asignación	MFP	Next Generation UE	Total
1. Mercado Único, innovación y economía digital	132.800 millones de euros	10.600 millones de euros	143.400 millones de euros
2. Cohesión, Resiliencia y valores	377.800 millones de euros	721.900 millones de euros	1.099.700 millones de euros
3. Recursos naturales y medio ambiente	356.400 millones de euros	17.500 millones de euros	373.900 millones de euros
4. Migración y gestión de fronteras	22.700 millones de euros	—	22.700 millones de euros
5. Seguridad y Defensa	13.200 millones de euros	—	13.200 millones de euros
6. Vecindad y el mundo	98.400 millones de euros	—	98.400 millones de euros
7. Administración Pública europea	73.100 millones de euros	—	73.100 millones de euros
TOTAL 2021-2027	1.074.300 millones de euros	750.000 millones de euros	1.824.300 millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la Web Comisión Europea

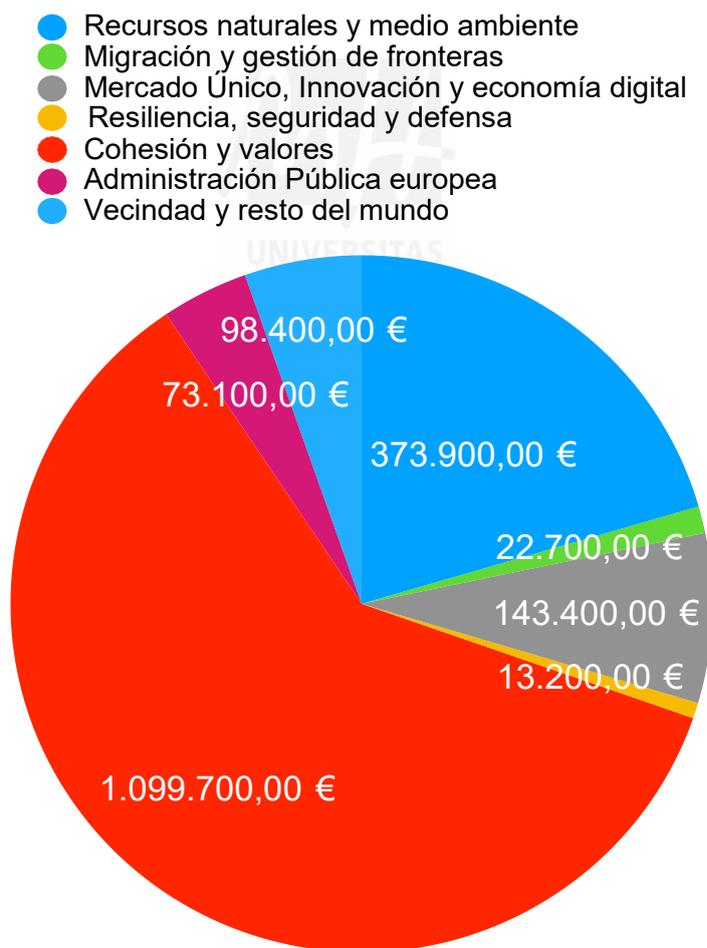
Las siete divisiones de la tabla 2, muestran las divisiones formales mediante las cuales la Unión Europea divide los presupuestos a largo plazo y los *NextGenerationUE* en su propuesta y consolidación formal. Estos puntos clave en sí los fundamentos políticos de la recuperación, puesto que los fondos se canalizará a través de los programas de la UE en el presupuesto largo plazo renovado.

Políticas como el pacto verde europeo, que incluyen el refuerzo del fondo de transición justa, la oleada de renovación de las infraestructuras y la economía circular a escala local o Los proyectos en marcha de energía renovables y de una economía hidrógeno limpio en Europa. Son así los puntos más esenciales donde han ido dichos fondos. Por otro lado, el

tema de la era digital donde la UE mayor conectividad y una inversión en implantación de redes, una presencia tecnológica mucho más fuerte o la construcción de una economía real de datos (ver gráfico 1).

Además, por supuesto de buscar siempre la justicia e inclusividad para todos los estados miembros, el régimen europeo de seguro de desempleo a corto plazo, cuenta con 100.000 millones de euros, para apoyo a los trabajadores y a las empresas, la agencia de capacidades para Europa y el plan de acción vegetal, junto con unos salarios mínimos, justas y unas medidas vinculantes de supresión salarial. Ayudarían a la Comisión Europea y a los diferentes países miembros a constituir una Europa más fuerte y Resiliente.

**Gráfico 1.** Desglose Gastos Unión Europea para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (1.824,3 Billones)



Fuente: Elaboración propia de los datos recogidos de la Web de la Comisión

## 4. Programas e Instrumentos de los Fondos

### 4.1 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

El mecanismo de recuperación y resiliencia es el elemento principal de los fondos *Next Generation*, ya que a través de este mecanismo, la Comisión Europea mediante préstamos en los mercados capitales, sobre todo emitiendo bonos en nombre de la UE, recauda ciertos fondos que entrega a los estados miembros con el fin de crear reformas e inversiones, que haga más sostenibles sus economías y sociedades y las prepare mejor en las transiciones ecológicas y digitales, haciendo frente a los retos y las recomendaciones específicas de cada país, pero siempre en coordinación con las prioridades Europeas y sus políticas.

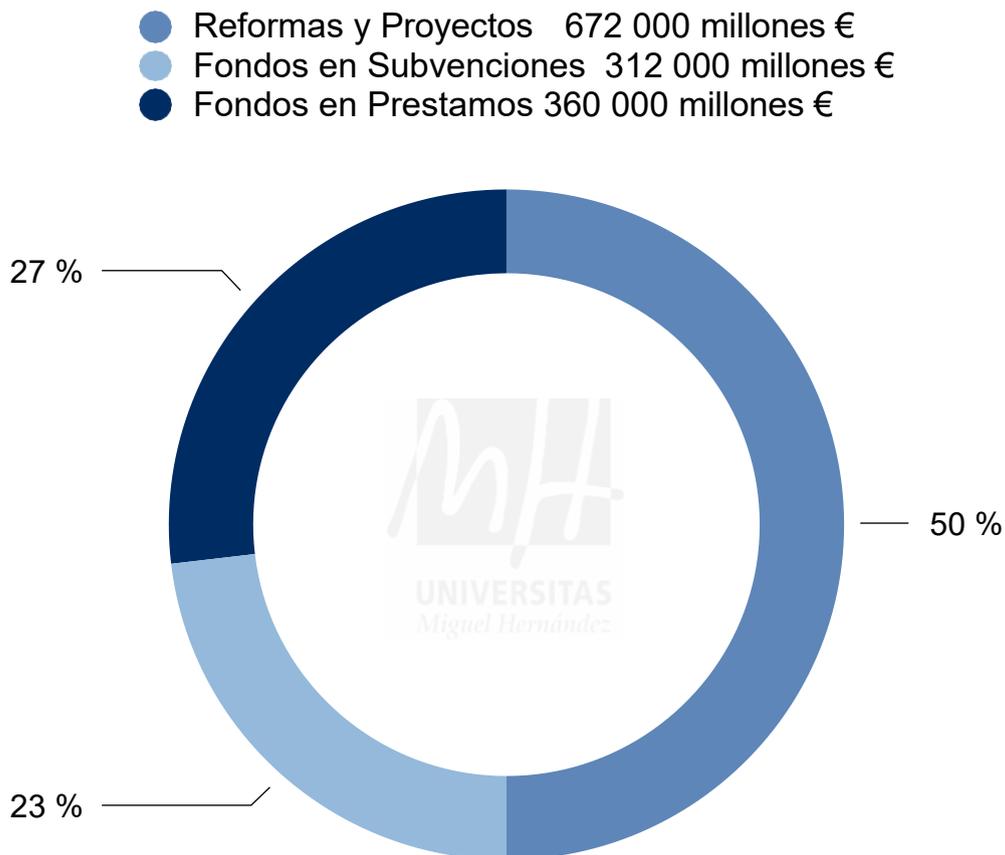
El mecanismo de recuperación y resiliencia no solo ofrece ayudas, sino que también es esencial para otros planes y programas creados por la comisión u otros entes institucionales de la UE, siempre en respuesta a problemas socioeconómicos. Un ejemplo de ello es el plan *REPowerEU* constituido por la Comisión Europea en respuesta a las perturbaciones del mercado mundial que surgieron a raíz de la invasión rusa de Ucrania.

El mecanismo de recuperación y resiliencia tiene como finalidad financiar reformas e inversiones de los diferentes estados miembros efectuados desde el inicio de la pandemia. Los países podrán recibir cierta financiación, hasta un máximo acordado previamente. Como se ha explicado en apartados anteriores, para poder obtener dicha financiación gobiernos nacionales deberán presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia, en los cuales describan de forma extensa las inversiones y reformas previstas con dichas ayudas. Estos planes deberán asignar un mínimo de un 37% a medidas ecológicas y un 20% a medias digitales. Este mecanismo solo pagará las ayudas. Una vez alcanzado los objetivos acordados en el plan nacional.

Los Estados miembros pueden revisar sus planes basándose en los fundamentos jurídicos disponibles en virtud del Reglamento MRR. La Orientación sobre planes de recuperación y resiliencia en el contexto de *REPowerEU* de febrero de 2023 describe en detalle cómo los Estados miembros pueden solicitar dichas modificaciones.

La comisión evaluará a la solicitud de pago para comprobar los objetivos, el gobierno podrá solicitar hasta dos veces al año. El plan devaluación de medio término requiere la comisión, junto con el Parlamento Europeo, el Consejo, y el comité social y económico europeo junto con el Comité de las regiones, revisen los planes nacionales.

**Gráfica 2.** Importes máximos previstos por el reglamento



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la web de la Comisión Europea del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia

#### 4.2 Ayuda a la Recuperación para la Cohesión de la UE (REACT- EU)

El programa REACT-UE fue creado por la Comisión Europea “destinado a reparar los daños sociales y económicos causados por el COVID-19 y a preparar una recuperación ecológica, digital y resistente. REACT-UE pretende movilizar 47 500 millones de euros adicionales con cargo a los Fondos Estructurales durante los años 2021 y 2022 y aumentar la flexibilidad en el gasto de la política de cohesión” (Parlamento Europeo, 2024)

La pandemia de la COVID 19 también realizó muchos estragos en cuestiones de la economía de la Unión, ralentizó la actividad económica en todos los países miembros, causando así una contracción de la economía y un gran aumento del desempleo. Este programa fue asistido inicialmente por la comisión, pero a su vez incluyó a dos instituciones más de la Unión Europea, la cumbre del Consejo Europeo de jefes de Estado o de gobierno de la unión y la modificación que ejerció en el reglamento el Parlamento Europeo. La base jurídica del programa REACT-UE son los artículos 177 y 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Comisión Europea inició dos grandes propuestas, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al coronavirus (IIRC) y la iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus plus (IIRC+) , ambas modificaron las normas relativas al gasto en la política de cohesión. Pero en mayo de 2020, La Comisión propone completar estas dos propuestas anteriores con el paquete REACT-UE, creado para mitigar los efectos de la pandemia en las regiones más afectadas por la crisis.

La Comisión recomendó asignar 54.800 millones de euros adicionales en favor del fondo europeo de desarrollo regional, del fondo social europeo y del fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas en el periodo de años de 2020 a 2022. Del total de estos importes deberían pones a disposición 4800 millones de euros de modo de complementos para programas de política de cohesión existentes, mientras que los recursos adicionales de 50.000 millones de euros, se proporcionarían instrumento europeo de recuperación, mencionado en el apartado anterior.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) obtuvieron un nuevo objetivo basado en el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia y la preparación de una recuperación verde, así como digital y resiliente, siempre en el arco del crecimiento y del empleo. En el caso del fondo europeo de desarrollo regional, los fondos adicionales fueron principalmente a parar en productos y servicios sanitarios, así como apoyo de inversión para las pymes.

Por otro lado, en el caso del fondo social europeo, los mencionados recursos adicionales preservaron el empleo, en concreto, con la reducción del tiempo de trabajo y con el apoyo a los trabajadores por cuenta propia. Siendo de vital importancia la creación de un empleo digno para las personas en situación de vulnerabilidad, empleo juvenil y la mejora del acceso a los servicios sociales de interés general.

El programa REACT- UE tenía programado distribuirse entre los estados miembros con una base de ejecución de la comisión y siempre con arreglo determinados criterios de asignación, teniendo en cuenta la prosperidad, estados miembros y el alcance de los efectos de la pandemia en sus economías y sociedades. Sin un claro desglose por regiones. Aun en manos de la comisión, se pactó un elevado porcentaje de prefinanciación al 50% para garantizar que la ayuda llegara rápidamente a la economía real. Así como financiarse íntegramente con el cargo al presupuesto de la unión sin ayuda de los estados miembros. Todo esto chocaba claramente con las habituales políticas de cohesión con las que trabaja la Unión Europea y sus instituciones.

Por su parte, el Consejo Europeo aprobó un presupuesto de 47.500 millones de euros para el programa, como parte del acuerdo sobre el plan de recuperación para Europa. Cabe resaltar que la cifra que aprueba el Consejo Europeo dista de ser la propuesta inicial de la comisión (diferencia esencial del 5%). El Consejo acuerda un mandato de negociación con el Parlamento Europeo y añade una nueva disposición que contempla la adopción de medidas de carácter temporal para poder Disponer de los fondos en posibles crisis futuras.

El Parlamento Europeo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, y empieza igualdad con el Consejo, aprueban un informe con una serie de enmiendas importantes a la propuesta de la comisión. Este informe es una propuesta que tiene por objeto modificar el reglamento sobre disposiciones comunes del programa REACT-UE.

Solamente el Parlamento Europeo, descarta aquí el presupuesto del Consejo Europeo, volviendo a la propuesta inicial de la comisión, recomienda que las inversiones se enfoquen en infraestructura sanitaria, social, en sistemas y servicios sanitarios universales, en zonas transfronterizas, en regiones ultraperiféricas, en la despoblación y en el empleo juvenil, los grupos desfavorecidos, el turismo y la cultura. Y el Parlamento también aumenta el plazo de tiempo fijado por la Comisión hasta 2024.

En el año 2020 se alcanza un acuerdo que confirma y fija el presupuesto del paquete en 47.500 millones de euros para el periodo 2021, 2022, con la excepción de no encontrar fondos de cohesión adicionales para el 2020. Reglamento entra en vigor el 24 de diciembre del año 2020. El Parlamento, además, aprueba un reglamento para proporcionar una prefinanciación en el marco del programa y estos puntos adicionales también están destinados a ayudar a las personas que llegan huyendo de la guerra de Ucrania.

- Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento 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)



## 5. Legislación Europea

La UE cuenta con diversos tipos de actos legislativos propios, unos vinculantes y otros no, que actúan como legislación de la Unión y por medio de los cuales se alcanzan los objetivos establecidos en los Tratados.

Para la correcta creación de los *Fondos Next Generation* fue necesaria la consecución de diferentes actos jurídicos de la Unión. En primer lugar, todo reglamento, directiva o dictamen aprobado por las instituciones de la Unión debe ser regido y mantener los objetivos de los Tratados, tanto por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) como por el Tratado de la Unión Europea (TUE). Ambos tratados son la base jurídica de todo acto legislativo de la Unión.

Los *Fondos Next Generation* tienen un Régimen Jurídico claro compuesto por dos principales Reglamentos; El Reglamento 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre, por el cual se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis del COVID 19 y el Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Como hemos mencionado anteriormente, ambos reglamentos vienen respaldados en los tratados de la Unión.

En segundo lugar, cabe recordar que los *NextGenerationUE* forman en sí, parte del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, por ello parte de su régimen jurídico también será regulado por el régimen de los presupuestos a largo plazo de la Unión.

### 5.1 Base Jurídica

-El régimen Jurídico de los Fondos Next Generation UE viene recogido en el Reglamento 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre, por el cual se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis del COVID 19.

El Reglamento se apoya en particular el Artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

“Artículo 122

1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.
2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada.” (TFUE/2009)

El Reglamento en su artículo 1.1 afirma “Para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, el presente Reglamento establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea” otorgando así un objetivo claro a los fondos como medida de Instrumento para la unión y los países miembros. (Art. 1, Reglamento 2020/2094)

El Artículo 2 por su parte, nos menciona la capacidad de financiación del Instrumento de recuperación, fijando un importe de hasta 750 000 millones; “El Instrumento se financiará con un importe de hasta 750 000 millones EUR (a precios de 2018) sobre la base de la facultad prevista en el artículo 5 de la Decisión sobre recursos propios. A efectos de la aplicación de programas específicos de la Unión, el importe a que se refiere el párrafo primero se ajustará con arreglo a un deflactor fijo del 2% anual. Para los créditos de compromiso ese deflactor se aplicará a los tramos anuales.” (Art. 2, Reglamento 2020/2094). Procediendo en el mismo artículo a hacer un desglose exhaustivo de los diferentes importes de financiación (Tabla 1). El reglamento entró oficialmente en vigor en diciembre del año 2020.

- El mecanismo de Recuperación y Resiliencia tiene su base jurídica en el Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Este Reglamento en particular se apoya del artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

“Artículo 175

Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; FSE; FEDER), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. (TFUE/2009)

En su Artículo 4, el Reglamento pone como principal objetivo u objetivo general:

“En consonancia con los seis pilares a que se hace referencia en el artículo 3 del presente Reglamento, la coherencia y las sinergias que generan, y en el contexto de la crisis de la COVID-19, el objetivo general del Mecanismo será fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el

impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo.” ( Reglamento 2021/241).

En su artículo 6 establece los máximos importes divididos en ayudas financieras reembolsables y no reembolsables:

“Mediante un importe de hasta un máximo de 312 500 000 000 EUR tal y como se contempla en el artículo 2, apartado 2, letra a), inciso ii), del Reglamento (UE) 2020/2094 en precios de 2018, disponible para ayudas financieras no reembolsables, a reserva de lo dispuesto en el artículo 3, apartados 4 y 7, del Reglamento (UE) 2020/2094.” (Reglamento 2021/241)

“mediante un importe de hasta un máximo de 360 000 000 000 EUR tal y como se contempla en el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) 2020/2094 en precios de 2018, disponible para ayudas en forma de préstamo a los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del presente Reglamento, a reserva de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (UE) 2020/2094.” (Reglamento 2021/241). El Reglamento entró en vigor en el febrero de 2021.

## 6. Implementación en España

Los *Fondos Next Generation* han tenido una gran repercusión en España, tras el shock inicial causado por el COVID-19 y la pandemia, nuestro país ha iniciado un nuevo ciclo económico con miras a la recuperación, y por ello hemos sido uno de los mayores beneficiarios de los diferentes fondos europeos. Los *NextGenerationUE* son en gran medida el principal factor que explica la creciente actividad de inversión y empleo de España, actividad que se mantiene también en el plano internacional (Plan de Recuperación, 2021).

La implementación en España se ha caracterizado por la importancia del enfoque *Top-Down*, en el cual los recursos y la gestión de los Fondos pertenece a las diferentes instituciones de la UE, tanto a la Comisión Europea como al Consejo de la Unión Europea. Posteriormente, ejercerá la gestión nacional el gobierno central hacia las comunidades autónomas y municipios, concluyendo así en un enfoque que logra la coordinación entre los objetivos europeos y los nacionales.

La implementación de los *Next Generation* en España, al igual que en el resto de Estados miembros de la UE, ha girado en torno a dos grandes mecanismos; el mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ambos mecanismos han resultado de gran utilidad debido a su sencillo entendimiento y a su fácil aplicación en los diferentes Estados.

El Reglamento 2021/241 en su artículo 17 establece que los estados miembros deberán elaborar planes de recuperación y resiliencia nacionales para alcanzar los objetivos establecidos, estos planes también deben incluir los hitos y objetivos que midan el progreso en la implementación de las reformas e inversiones (Art 17, Reglamento 2021/241). La UE en sus planes de aplicación busca la mayor transparencia y organización, e insta a los países a incluir medidas coherentes y exhaustivas con los diferentes programas de ejecución de las reformas y las inversiones públicas, así como de prioridades específicas de cada país. Este mismo reglamento en su artículo 18 proporciona la guía práctica que los diferentes Estados miembros deben seguir para la posterior recepción de los fondos.

El artículo condiciona la recepción de la contribución financiera de la UE, dispone que cada estado miembro deberá presentar ante la Comisión Europea un Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Este plan podrá presentarse en un único documento que será integrado junto con el programa nacional de reformas, debiendo siempre estar motivado y justificado. En ambos artículos la Comisión Europea establece el Plan de recuperación y resiliencia como instrumento clave de los Fondos Next Generation, ya que sin este plan la recepción de los Fondos será nula (Menéndez, 2021).

El plazo para la presentación de los planes por los diferentes países debía darse antes del 30 de abril de 2021, dejando así a la Comisión Europea un plazo de dos meses para la evaluación de cada uno de los planes presentados por los estados bajo los principios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia. Una vez el plan sea aprobado por la Comisión, se remitirá la propuesta al Consejo Europeo para su aprobación final. Una vez ambas instituciones hayan aprobado íntegramente el plan, los Estados miembros podrán solicitar recibir una prefinanciación de un máximo de 13% de la totalidad del plan.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español, fue aprobado por el gobierno de España el día 27 de abril del 2021, y posteriormente entregado a la Comisión el día 30 de abril de ese mismo año. La Comisión Europea dio su evaluación positiva al plan español el 16 de junio. El Consejo Europeo aprobó definitivamente el plan presentado por España el 13 de junio de 2021.

Esta primera fase del plan, supuso una oportunidad extraordinaria para España, impulsó un proceso ambicioso de modernización estructural, suponiendo un gran avance en las inversiones, los mecanismos financieros, la cogobernanza, la gestión y el control, recibiendo transferencias del presupuesto de la Unión Europea por más de 37.000 millones de euros. Una vez conseguida superar esta primera fase, España remitió a la Comisión Europea la segunda fase del plan de recuperación, la Adenda, aprobado por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023.

En cuanto a los pagos, para la prefinanciación del 13% del total se prevé un pago de 9.036 millones de euros. Por otro lado, el primer pago semestral correspondiente a los hitos y objetivos alcanzados en el periodo de febrero del año 2020 a junio del año 2021 correspondería a unos 10.000 millones de euros. El segundo semestre de 2021 prevé un pago de 12.000 millones de euros, requeridos en enero de 2022, junto con un segundo

pago de 6.000 millones de euros del segundo semestre de 2022. Los siguientes pagos seguirán realizándose semestralmente en el año 2023, con pagos de 10.000 millones de euros y otros 7.000 millones a añadir. Finalmente, los pagos serán completados con tres pagos anuales, 8.000 millones de euros en junio de 2024, 3.500 millones de euros en junio de 2025 y 4.000 millones de euros en diciembre de 2026.

## 6.1 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español fue aprobado definitivamente el 13 de julio de 2021, bajo el lema de “ESPAÑA PUEDE”. El documento oficial consta de unas 348 páginas, donde detalla al máximo los objetivos, intereses y las políticas que llevará a cabo el gobierno de España para implementar y gestionar los fondos europeos “El Plan de Recuperación se orienta a lograr un crecimiento sostenible e inclusivo mediante una estrategia consistente y coordinada, desde el punto de vista temporal y también en relación con el conjunto de instrumentos de política económica nacionales y comunitarios” (Plan de Recuperación, 2021)

España recibirá hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos, más los demás instrumentos previstos en el marco financiero plurianual, todo para llegar a impulsar hasta 500.000 millones de inversión privada, para lograr impulsar inversiones y reformas en aquellos ámbitos considerados prioritarios nivel europeo como el I+D, la transformación digital, pymes, la resiliencia sanitaria y demás ámbitos clave. Con la finalidad de agrupar estos ámbitos, el plan comienza con un conjunto de cuatro ejes que constituirán la base de todos los objetivos y políticas:

- El primer eje refuerza la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde.
- El segundo eje, en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025, fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista en España.
- El tercer eje promueve la cohesión social y territorial de España.
- El cuarto eje se centra en la igualdad de género.

A través de estos cuatro ejes principales se desarrollarán diez “políticas palanca” que serán la guía para determinar la evolución futura del país, siendo estas; la agenda urbana, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura hasta la modernización y refuerzo del sistema fiscal y de pensiones, pasando por la resiliencia de infraestructuras y

ecosistemas, la transición energética, la modernización de la Administración pública, del tejido industrial y de la pyme y la recuperación del turismo, la apuesta por la ciencia y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud, el impulso de la educación y la formación profesional continua, el desarrollo de la nueva economía de los cuidados, las nuevas políticas públicas del mercado de trabajo o el impulso de la industria de la cultura y el deporte (Plan de recuperación, 2021).



Estas políticas recogen los treinta componentes principales que articularán los proyectos de inversiones y reformas para modernizar el país (ver tabla 3). La mayoría de estos proyectos son de carácter horizontal, sin embargo, encontramos algunos con carácter específico dirigidos a impulsar diferentes áreas como el turismo, el comercio, la salud, la automoción o incluso las propias administraciones públicas.

**TABLA 3.** Políticas Palanca y componentes

	M€	%
<b>I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura</b>	<b>14.407</b>	<b>20,7</b>
1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos metropolitanos	6.536	9,4
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	6.820	9,8
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.051	1,5
<b>II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes</b>	<b>10.400</b>	<b>15,0</b>

	M€	%
4.Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642	2,4
5.Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	2.091	3,0
6.Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667	9,6
<b>III. Transición energética justa e inclusiva</b>	<b>6.385</b>	<b>9,2</b>
7.Despliegue e integración de energías renovables	3.165	4,6
8.Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	1.365	2,0
9.Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555	2,2
10.Estrategia de transición justa	300	0,4
<b>IV. Una Administración para el s. XXI</b>	<b>4.315</b>	<b>6,2</b>
11.Modernización de las Administraciones públicas	4.315	6,2
<b>V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</b>	<b>16.075</b>	<b>23,1</b>
12.Política industrial España 2030	3.782	5,4
13.Impulso pyme	4.894	7,0
14.plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400	4,9
15.Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	3.999	5,8
<b>VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud</b>	<b>4.949</b>	<b>7,1</b>
16.Estrategia Nacional de inteligencia Artificial	500	0,7
17.Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	3.380	4,9
18.Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de salud	1.069	1,5
<b>VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</b>	<b>7.317</b>	<b>10,5</b>
19.Plan Nacional de Competencias digitales	3.593	5,2
20.Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	2.076	3,0

	M€	%
21.Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	1.648	2,4
<b>VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</b>	<b>4.855</b>	<b>7,0</b>
22.Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	2.492	3,6
23.nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resistente e inclusivo	2.363	3,4
<b>IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte</b>	<b>825</b>	<b>1,2</b>
24.Revalorización de la industria cultural	325	0,5
25.España hub audiovisual de Europa	200	0,3
26.Plan de fomento del sector del deporte	300	0,4
<b>X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible</b>	—	—
27.Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	—	—
28.Adaptación del sistema impositivo a la realidad del s. XXI	—	—
29.Mejora de la eficacia del gasto público	—	—
30.Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>69.528</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia a través de los datos extraídos del Plan de transformación y resiliencia

Estos treinta componentes del Plan responden a la Agenda 2030 y a su vez a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, constituyendo una hoja de ruta para la ejecución del Plan y reforzando unos a otros entre sí. En conjunto, dicho Plan recoge un total de 212 medidas para el periodo 2021/2023, de las cuales 110 son inversiones y 102 son reformas basadas en línea estrategias de la UE.

Los principales ejes y políticas de reforma e inversión contribuirán plenamente al cumplimiento de los diversos objetivos planteados por la Comisión Europea a través del plan europeo de Recuperación *Next Generation EU*. Las principales áreas en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana, la integración de la energía renovable, el desarrollo de puntos de recarga, la hoja de ruta del hidrógeno verde, la conectividad 5G,

la modernización y digitalización de la Administración pública, el impulso de la Inteligencia Artificial y las competencias digitales (Plan de Recuperación, 2021).

## Inversiones

En cuanto a las inversiones, el plan prevé una inversión pública de alrededor de 70.000 millones de euros, que en su mayor parte serán destinados a movilizar y atraer la inversión privada en ciertos ámbitos estratégicos (ver tabla 4). De las 110 medidas adoptadas como inversiones en el Plan, pedimos catalogar a 20 de ellas como las principales, puesto que son los programas previstos para la primera fase del plan.

**TABLA 4.** Los principales 20 programas de inversión

<b>PROGRAMAS</b>	<b>M€</b>
1.Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203
2.Programa de Rehabilitación de viviendas y Regeneración urbana	6.820
3.Modernización de las Administraciones Públicas	4.239
4.Plan de Digitalización de Pymes	4.066
5.Hoja de ruta del 5G	3.999
6.Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía circular	3.782
7.Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593
8.Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.456
9.Modernización y Competitividad del sector Turístico	3.400
10.Despliegue e integración de energías renovables	3.165
11.Nueva Economía de los Cuidados	2.492
12.Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363
13.Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091
14.Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076
15.Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648
16.Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad	1.642
<b>PROGRAMAS</b>	<b>M€</b>
17.Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555

18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

“Además de los recursos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, el Plan servirá para articular el apoyo financiero del resto de instrumentos del Marco Financiero Plurianual de la UE, por ejemplo, del Fondo Social Europeo (FSE) para inversiones en el ámbito de la educación y la formación profesional, o del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para los proyectos de inversión en infraestructuras” (Plan de Recuperación, 2021)

## Reformas

El Plan contempla importantes reformas en un total de once áreas clave con la finalidad de reforzar la estructura económica de España, entre ellas encontramos la mejora de la vertebración territorial, el avance hacia un sistema fiscal moderno, la gran apuesta por la ciencia y por el refuerzo del capital humano y la modernización de las infraestructuras, entre otras. El componente clave de las reformas se refiere a la ingente necesidad que tiene el país de abordar nuevas políticas públicas para crear un mercado laboral más dinámico, resistente e inclusivo, tratando de reducir en la mayor medida posible la temporalidad y precariedad de los trabajadores Españoles. Como en las inversiones, las mayores áreas a tratar en los primeros años se concentran en 20 programas (ver tabla 5).

**TABLA 5.** Las 20 principales reformas

<b>20 Principales Reformas</b>	
1. Ley de cambio climático y transición energética	
2. Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables	

20 Principales Reformas	
3.Hoja de ruta del Hidrógeno Renovable	
4.Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes	
5.Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización	
6.Modernización de la política Agrícola y Pesquera	
7.Política de Residuos e Impulso de la economía circular	
8.Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación	
9.Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada	
10.Nueva política de vivienda	
11.Modernización de la Justicia	
12.Modernización y Digitalización de la Administración	
13.Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios	
14.Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud	
15.Modernización y refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad	
16.Nuevas Políticas Públicas del Mercado de trabajo	
17.Nueva Economía de Cuidados	
18.Refuerzo de las políticas de inclusión y Servicios Sociales	
19.Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal	
20.Refuerzo del Sistema de Pensiones	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tanto el conjunto de las inversiones como el de las reformas está completamente alineado con los objetivos previstos en la política económica de la zona euro para el período 2021 en el marco del semestre europeo.

### Proyectos

Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.

Los PERTE son un nuevo instrumento del Plan de recuperación, de colaboración público-privada donde colaborarán diversas administraciones públicas, empresas y centros de investigación. Su principal objetivo será impulsar iniciativas que puedan contribuir claramente a la transformación de la economía española en el marco de los fondos europeos (PERTE, s. f.)

El RDL 36/2020 dispone una nueva fórmula para la colaboración Público-Privada, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). El artículo 8 del RDL 36/2020 dispone que el Consejo de Ministros podrá declarar como PERTE aquellos proyectos que “de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”.

Por un lado, los PERTE podrán consistir en la creación de un determinado proyecto único con objetivos y modalidades de ejecución claros y definidos o bien, por otro lado, podrán ser un grupo de proyectos insertados directamente en una estructura o plan que comparta el mismo objetivo y con un enfoque similar y coherente.

En la próxima parte del Plan se aprobaron doce Proyectos PERTE dirigidos a distintas áreas estratégicas clave en la transformación de nuestra economía, entre ellos tenemos: PERTE de economía circular, PERTE de digitalización del ciclo del agua, PERTE de energías renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento y PERTE para el vehículo eléctrico y conectado. (PERTE, s.f.)

## 6.2 La Adenda: Segunda Fase del Plan de Recuperación

La Adenda española se aprobó por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023 "Adenda Segunda fase del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España: Impulsó a la Industrialización Estratégica". Este documento permitirá el despliegue del resto de pagos e inversiones de los fondos europeos, y marcará nuevos hitos y objetivos al plan de recuperación. Estas enmiendas encuentran su base legal en el artículo 21 del Reglamento de la UE 2021/242 Del Parlamento Europeo y del consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el mecanismo de recuperación y resiliencia, el cual prevé que los estados miembros podrían modificar los hitos de

objetivos que inicialmente se acuerden, siempre que se demuestre que su cumplimiento no será posible como consecuencia de la existencia de causas objetivas (Adenda, 2023)

Esta segunda fase está centrada en consolidar la reindustrialización estratégica del país, mediante la movilización de 10.000 millones de euros transferencias adicionales, 7.700 millones para el Mecanismo de recuperación y resiliencia y 2.600 millones más para el nuevo programa *REPowerEU*, y un máximo de 84.000 millones de euros en préstamos, todos de forma totalmente complementaria. Con esto, el plan de recuperación podría llegar a movilizar en torno a 160.000 millones de euros en transferencia siempre estamos en el periodo de 2021 hasta 2026, recursos que suponen un 12% del PIB y a los que además se unirán los fondos del Marco financiero plurianual de la Unión Europea, incluyendo los 36.000 millones de euros en fondos estructurales.

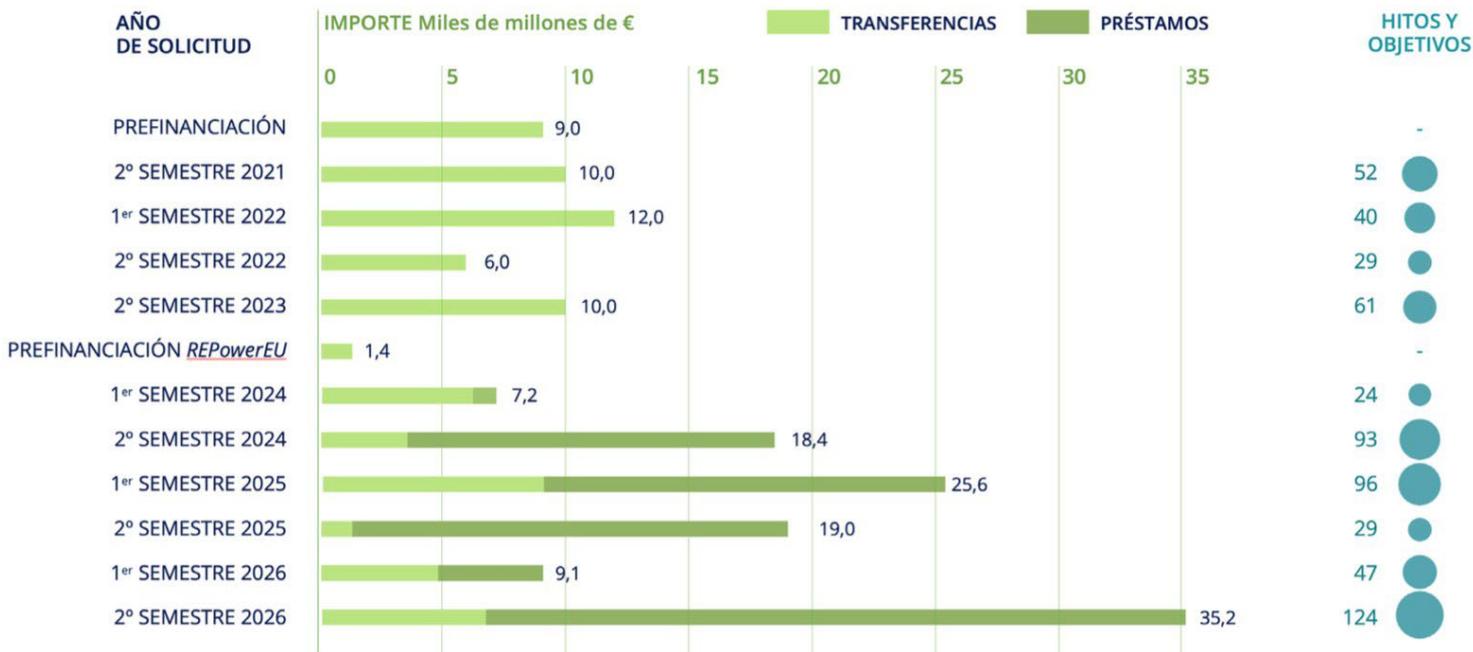
Todo el contenido de la Adenda es el resultado de los diversos diálogos mantenidos con la Unión Europea y las administraciones territoriales, así, pues, el apartado de transferencias se centrará en reforzar los proyectos estratégicos que estén en marcha, mientras que los préstamos crearán una red de seguridad de 12 fondos para apoyar la estabilidad financiera, macroeconómica y fiscal (Adenda, 2023).

La Adenda muestra objetivos claros como acelerar la transición energética, intensificar, la autonomía agroalimentaria, impulsar la autonomía industrial, reforzar la autonomía tecnológica y acelerar toda la digitalización y reforzar la ciberseguridad. Pero no solo eso, sino que además la Adenda refuerza los mecanismos de cohesión social y territorial y los de igualdad del género. Todos estos objetivos tienen como único fin lograr un máximo impacto económico de los recursos disponibles.

La Adenda recoge 42, nuevas, medidas de inversión y de reforma, y el refuerzo de otras 17 inversiones y ocho reformas ya previstas en el plan de recuperación inicial. Todas estas medidas vienen a incrementar la autonomía estratégica y la seguridad en ámbitos como el energético, el tecnológico, el agroalimentario y el digital, todos encuadrados en los seis pilares del mecanismo de recuperación y resiliencia. La aprobación de esta Adenda también da por consiguiente un cambio al calendario del recibimiento de pagos (ver gráfico 3), ya que España podrían recibir siete próximos desembolsos y una prefinanciación más de unos 1400 millones de euros. Es decir, entre transferencias y

préstamos España podría recibir hasta 25.600 millones de euros en 2024, hasta 44.600 millones de euros en 2025 y hasta 44.300 millones de euros en 2026.

**Gráfico 3.** Calendario de pagos transferencias y préstamos



Fuente: La Adenda: Segunda Fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Además, la Adenda dotará en concreto a los PERTEs con casi 27.000 millones de euros de recursos adicionales para aquellos que ya están en marcha, que añadido al programa RepowerEU con 7.000 millones de euros de financiación, permitirán dar continuidad y completar ciertas convocatorias e incentivos para realizar inversiones adicionales (ver tabla 6)

**TABLA 6.** Refuerzo de los PERTEs

PERTE	Adenda					Total Fase 1ª + Adenda
	Transferencias Fase 1ª	Transferencias Adicionales	Préstamos	REpower	Total	
Microelectrónica y Semiconductores (Chip)	275,0	1.225,0	10.750,0	—	11.975,0	12.250
Energías Renovables, Hidrógeno y Almacenamiento (EHRA)	6.600,0	1.556,6	—	2.640,0	4.196,6	10.797
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	2.870,0	250,0	1.000,0	—	1.125,0	4.120
Digitalización del Ciclo del agua	430,0	1.250,0	1.805,0	—	3.055,0	3.485
Descarbonización Industrial	450,0	1.020,0	1.700,0	—	2.720,0	3.170
Economía de los Cuidados	766,3	1.000,0	—	—	1.000,0	1.766
Salud de Vanguardia	810,1	500,0	330,0	—	830,0	1.640
Industria Agroalimentaria	747,0	150,0	460,0	—	610,0	1.357
Aeroespacial	590,7	100,0	240,0	—	340,0	931
Economía Circular	192,0	600,0	—	—	600,0	792
Nueva Economía de la lengua	323,5	—	401,0	—	401,0	725
Naval	150,0	—	—	—	—	150
<b>Total</b>	<b>14.205</b>	<b>7.652</b>	<b>16.686</b>	<b>2.640</b>	<b>26.978</b>	<b>41.182</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de La Adenda: Segunda Fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Pero los PERTEs, no han sido los únicos proyectos estratégicos que sean refinanciados gracias a la Adenda. También, incluye la movilización de hasta 83.000 millones de euros en préstamos de los fondos Next Generation, los cuales incluyen los PERTE y 12 fondos más. Todos y cada uno de estos préstamos tendrán un presupuesto comunitario con un plazo de armonización de 30 años, con 10 años iniciales de carencia en el pago principal.

El Instituto de crédito oficial será el principal gestor de dichos créditos, y en concreto, llegar a administrar casi 40 millones de euros en condiciones favorables a través de cinco fondos, entre ellos, algunos para favorecer la doble transición verde y digital de las empresas o reforzar la competitividad empresarial y contribuir al acceso de nuevos mercados. Los fondos para apoyar las inversiones productivas serán gestionados por COFIDES.

La demanda también impulsará la creación adicional de un fondo de residencia autonómica, que se dotará de hasta 20.000 millones de euros, para financiar proyectos de inversión sostenible en las diferentes comunidades autónomas. Este proyecto será gestionado por el banco europeo de inversiones, asegurando así, las inversiones en sectores de vivienda social y asequible, el transporte sostenible, la competitividad industrial, las pymes, entre sostenible y demás.

Por último, cabe señalar que también se proyectan fondos en ciber resiliencia y seguridad, los cuales serán dotados con 2157 millones de euros para financiar nuevas inversiones del Plan nacional, de ciberseguridad y así poder facilitar la adaptación de las capacidades públicas y del sector privado, en una mejora de la defensa, de la seguridad, del espacio y de la aeronáutica.

Con la suma de la Adenda al Plan de Recuperación, se prevé y estima que el impacto completo de las inversiones de las reformas aumente el nivel del PIB español, además de contribuir a reforzar la sostenibilidad financiera fiscal a largo plazo. La estabilidad económica es un hito buscado tanto por Europa como por España y siempre viene ligada del aumento de la productividad y del crecimiento potencial es más que necesario este cambio estructural para que España se consolide como un motor de crecimiento, modernización y prosperidad dentro del conjunto de la UE (Adenda, 2023).

### 6.3 Articulación con los Presupuestos Generales del Estado 2021

“Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 prevén un importante esfuerzo inversor alineado con el presente Plan de Recuperación, integrando así una ejecución adelantada (*frontloading*) de los fondos para impulsar la recuperación económica ya este año, en línea con el carácter contra cíclico del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (Gobierno de España, 2021).

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluyen 27.000 millones de euros como principal contribución del presupuesto de la UE para la futura financiación de ciertas inversiones y reformas que son contempladas en el Plan de Recuperación. Pero además, los mecanismos de la UE referentes a los *Next Generation* también incorporarán fondos al presupuesto. En concreto el mecanismo de recuperación y Resiliencia financiará 25.000 millones, mientras que el REACT-EU activará la inversión en educación y sanidad. En el marco de los Presupuestos a largo plazo de la UE 2021-2027 (MFP) entrarán definitivamente en los presupuestos nacionales a partir de 2023-2024, mientras que anteriormente los pagos correspondientes seguían registrándose como pagos al periodo anterior de programación 2014-2020.

Los *Next Generation UE* y en concreto el Plan de Recuperación, prevén una continuidad en las áreas donde más gasto público se genera en España. Se anticipa la continuación de las inversiones necesarias en ámbitos como la educación, la sanidad y demás servicios sociales, especialmente aquellos que se gestionan en parte por las Administraciones territoriales. A su vez, hay una previsión a la alta de las pensiones o de los salarios públicos, debido en gran medida a la subida de ingresos. En tanto en cuanto a los ingresos, se anticipa la entrada en funcionamiento de las nuevas figuras impositivas y los cambios realizados en los impuestos ya existentes, con un aumento de la recaudación derivado de los nuevos mecanismos de gestión de la lucha contra el fraude y la economía sumergida (Plan de recuperación, 2021).

### 6.3.1 Articulación con los Presupuestos Generales del Estado 2023

La articulación de los presupuestos generales del Estado del año 2021 son los planteados en la primera fase del Plan de Recuperación, mientras que la Adenda o segunda fase del Plan de Recuperación ya se predispone la articulación con los presupuestos generales del Estado del año 2023, año en el que fue aprobada esta segunda fase.

Hasta el final de la primera fase España recibió 37.036 millones de euros, provenientes del mecanismo de recuperación y resiliencia, estos fueron de pago debido a la satisfacción por parte de nuestro país de 121 y tus objetivos cumplidos en el marco de estos años, lo que equivaldría a más del 50 % de los fondos correspondientes de la primera fase del Plan de Recuperación en menos de dos años después de su aprobación. Sin embargo, en la segunda fase del plan encontramos objetivos más exigentes y que requerirán una contribución financiera máxima.

Este plan de recuperación permitirá, siempre estando alineado con los presupuestos generales del Estado para el año 2023, continuar con una senda presupuestaria de carácter prudente con el necesario refuerzo de la inversión y del gasto social por parte de nuestro país. Nuestros presupuestos generales del Estado incluirán 28.692 millones de euros, de los cuales 23.840 serán de gasto, no financiero, y el resto de financieras, como especial contribución al mecanismo de recuperación y resiliencia. Los presupuestos funcionarán como un vehículo de canalización y planificación para los fondos y permitirán articular con coherencia al sistema económico general (Adenda, 2023).

En cuanto a las Administraciones públicas y a las Comunidades Autónomas, así como a los entes locales, los presupuestos trabajarán de manera coordinada en el despliegue. Los presupuestos prevén una gran transferencia por un valor de 6.372 millones de euros a las diferentes comunidades autónomas. Destacando con el 23% del total de las transferencias, el ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana, además el ministerio de derechos sociales y la agenda 2030 recibirán un 27% más respecto al que recibieron años anteriores, ascendiendo a 1.145 millones de euros. El ministerio, asuntos económicos y transformación digital. Alcanzará los 179 millones de euros, aumentando así también significativamente su anterior presupuesto.

En las entidades locales y presupuestos recogerán transferencias por un valor de 1.382 millones de euros, dando otra vez relevancia al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con 875 millones de euros. El Ministerio de Trabajo y Economía Social pasará de 4 millones en años anteriores a 25 millones en el presupuesto 2023, y en este de transición ecológica y reto demográfico. Doblará su importe en las transferencias de las entidades locales, pasando de 48 millones de euros a 92 millones de euros en 2023.

"Dado el importante esfuerzo realizado a la fecha en la gestión y ejecución del Plan de Recuperación, se espera que a lo largo de 2023 se alcance el máximo impacto contra cíclico del Plan. Los fondos adicionales derivados de la Adenda al Plan, junto con las inversiones ligadas al *REPowerEU*, contribuirán a afianzar la transformación productiva de nuestra economía y a navegar las aguas agitadas del contexto geopolítico internacional" (Adenda, 2023).

#### 6.4 Órganos de Control

El Ministerio de Hacienda Español, y más en concreto su centro directivo, el cual tiene la competencia en materia de fondos europeos, actúa como responsable ante las diversas instituciones europeas. El centro directivo ejerce la función de punto de contacto con la Comisión Europea en la supervisión de la consecución de objetivos y la gestión del Plan de Recuperación. El Plan de Recuperación y Resiliencia depende orgánicamente de la Secretaria General de Fondos Europeos, de la que dependen las siguientes subdirecciones: Subdirección General de Solicitudes de pago del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Subdirección General de Seguimiento y control de cumplimiento de hitos y objetivos, Subdirección General de Gestión del Plan Nacional de Recuperación y la Subdirección General de Programación del Plan nacional de Recuperación (Menéndez, 2021).

El Real Decreto-Ley 36/2020, atribuye las funciones de control interno del Instrumento Europeo de Recuperación a la Intervención General de la Administración del Estado. La IGAE deberá controlar en sí, todas las prácticas y actuaciones derivadas del diseño y ejecución de los fondos europeos. Asumirá la coordinación para el control de todos los órganos de control nivel estatal, autonómico o local, así como las diversas relaciones con

las instituciones europeas y nacionales, todo ello con el fin de garantizar un sistema de control eficaz.

#### 6.4.1 Control Interno del órgano ejecutor

El órgano ejecutor es el primer nivel de control interno, este ópera fundamentalmente en cada órgano encargado de la ejecución del MRR y sería considerada la primera barrera de control básica relacionada con cualquier actividad administrativa de España. Este nivel será el encargado de dar cierta seguridad sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales, de los hitos y objetivos y de la gestión financiera. Su función es esencial, puesto que el marco normativo aplicable al control será posteriormente aplicable al tipo de operación que se ejecutará.

Los órganos, por su parte, deberán regularizar los proyectos, cargando la información individual de cada uno de forma centralizada en el sistema de gestión integral de los MRR, el cual es administrado por la Secretaría general de fondos europeos. Además, este órgano de control será el encargado de informar periódicamente sobre toda la ejecución contable de los proyectos (Plan de Recuperación, 2021).

La legislación que serán de aplicación serán aquellas que intervengan directamente en los proyectos, como la LCSP, la Ley General de Subvenciones, la LRJSP o la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

#### 6.4.2 Control Interno del órgano independiente

Este control secundario, o de segundo nivel, será encomendado a órganos independientes de las Administraciones actuantes. Este órgano de control actuará así con total autonomía e independencia, realizando un control ex ante de legalidad sobre los diferentes actos de ejecución de gasto. Añadido a esto, estos órganos de control participarán activamente en la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones a través de la emisión de un informe preceptivo tratando de verificar que no haya aspectos de fraude, corrupción o doble financiación. Además, en este nivel secundario, el

control irá dirigido a detectar *red flags* en cualquier procedimiento que puedan ser reportadas a la autoridad de Control para su valoración (Plan de Recuperación, 2021).

## 6.5 Denegación o Reintegro

El Reglamento 2021/241 en sus artículos 22, 23 y 24 dispone unas garantías y normas acerca de los pagos, la suspensión y los diferentes compromisos de contribución financiera, todo ello para asegurar la protección de los intereses de la UE.

“Al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiario o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar porque la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto” (Art 22.1, Reglamento 2021/241).

La UE obliga así, en el marco del Derecho Comunitario, a los diferentes Estados miembros beneficiarios a adoptar medidas nacionales para proteger y asegurar que los fondos se destinen íntegramente a la consecución de los objetivos previstos en el Plan de recuperación. Evitando en cualquier momento el fraude, la corrupción o cualquier conflicto de intereses.

Los Estados miembros, por su parte, deberán controlar eficientemente su sistema interno, si no es así, la Comisión dispondrá de derecho para reducir o incluso solicitar el reembolso de la ayuda percibida, evitando en cualquier momento el fraude, la corrupción o cualquier conflicto de intereses.

## 7. Comunidades Autónomas y Entidades Locales

Los planes de recuperación, transformación y resiliencia conceden un apartado específico Y central en la elaboración final del plan, que consisten en la participación activa de distintas instituciones públicas, así como grupos políticos o agentes sociales para diseñar

reformas e inversiones mediante un procedimiento amplio de consulta en el cual las diferentes administraciones y órganos tengan un papel relevante. En el mismo plan, se definen distintos ámbitos de consulta, siempre con la finalidad de recoger todas aquellas propuestas y opiniones de los actores más relevantes de nuestro estado, entre estas diferentes consultas encontramos:

Las consultas sociales, las consultas a las comunidades autónomas, las consultas a las entidades locales, las consultas de las fuerzas parlamentarias, las consultas a las instituciones y organizaciones representativas de cada sector implicado en las inversiones o reformas, las consultas dedicadas a las empresas beneficiarias del plan, y por último, también un diálogo social con la ciudadanía

Estas consultas fortalecieron el papel de las comunidades, los ayuntamientos y del resto de entidades territoriales o locales en la creación y ejecución de los fondos europeos. Los diálogos de consulta comenzaron a finales del año 2020 y estos han permitido acordar los instrumentos, los criterios de reparto o incluso las cantidades a transferir en las distintas comunidades. El documento de la Adenda al plan de recuperación presentado en el año 2023 asigna ya directamente fondos con la finalidad de que su gestión directa y su despliegue de ejecución sea de ámbito de las competencias de las comunidades autónomas. En este documento se firman 26.200 millones de euros destinados a la totalidad de las comunidades (ver tabla 7).

**TABLA 7.** Asignación de fondos a las Comunidades Autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	M€
Andalucía	4.077
Aragón	903
Islas Baleares	1.035
Islas Canarias	1.622
Cantabria	436
Castilla La Mancha	1.308
Castilla y León	1.621
Cataluña	3.963

Comunidad de Madrid	2.875
Comunidad Foral de Navarra	542
Comunidad Valenciana	2.471
Extremadura	818
Galicia	1.529
País Vasco	1.152
Principado de Asturias	638
Región de Murcia	791
La Rioja	323
Ceuta	50
Melilla	47
<b>Total</b>	<b>26.200</b>

## 8. Transposición Normativa

Los treinta programas que componen el Plan de recuperación, transformación y resiliencia están concretados en distintos proyectos. La UE no ha propuesto ninguna normativa, ni a nivel europeo ni nacional, que suponga una limitación en cuestión de fórmula jurídicas, de tal manera que los Estados podrán recurrir a cualquier figura jurídica válida en derecho para canalizar la ejecución del Plan.

En España encontramos como principal fuente de implementación el 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. Este Decreto-Ley tiene como finalidad expresa establecer ciertas disposiciones generales para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de todas aquellas actuaciones o prácticas financiadas mediante fondos europeos, dando cierta especialidad a aquellos que deriven del instrumento europeo de recuperación (MRR).

En conjunto, los artículos tratan de introducir medidas e instrumentos que puedan facilitar, así como reducir, las barreras normativas y administrativas, y simplificar procedimientos para dar a los fondos europeos una gestión mucho más ágil. Todas las disposiciones establecidas en el Real Decreto-Ley serán aplicadas sin perjuicio de las regulaciones establecidas o las que se establezcan en un futuro en los reglamentos de la UE en relación con la gestión de los fondos europeos.

En particular los artículos 47 y 48 del RDL 36/2020 son los responsables de determinar una tramitación de urgencia, es decir aquella que en el derecho administrativo español reduce los plazos a la mitad, en aquellos procedimientos relacionados con la aprobación de normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos “El procedimiento de elaboración de las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tendrá el carácter de urgente a los efectos y con el alcance previsto” (Art 47, RDL 36/2020 )

Además, el artículo 66 dispone que “concurren circunstancias excepcionales en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación” (Art 66, RDL 36/2020). Cuando los proyectos tengan por finalidad

modernización o mejoras de instalaciones ya existentes, no deberán someterse a evaluación ambiental.

Este mismo Decreto-Ley dispone que aquellos proyectos que tengan como objeto la contratación por parte de cualquier ente del sector público español se deberán articular jurídicamente mediante la licitación y adjudicación correspondiente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y su consiguiente normativa. Sin embargo, en el Capítulo III del título IV del RDL 36/2020 se establecen especialidades en la tramitación de contratos y también de acuerdos que se vayan a financiar a través de los fondos europeos. Las principales especialidades vendrían a ser; la tramitación de urgencia de los proyectos, la preferencia en los despachos sobre cualquier otro tipo de contratos, la elevación del umbral de procedimiento abierto simplificado abreviado y abierto simplificado ordinario así como ciertas cláusulas técnicas.

Las Subvenciones también están reguladas dentro del Capítulo V del título IV del RDL 36/2020 donde establece medidas para agilizar todos los procedimientos para otorgar las subvenciones financiadas con los fondos europeos. Al igual que con los contratos públicos, las subvenciones serán agilizadas mediante el Decreto-ley pero se regularán jurídicamente por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones. Como medidas de agilización del proceso encontramos cuestiones como suprimir trámites preceptivos, eliminar valoración comparativa cuando no se requiera, e incluso se habla de tramitación anticipada sin crédito en ciertas subvenciones.

Los convenios vendrán regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, mientras que en el capítulo IV del título IV del RDL 36/2020 se establecerán las medidas de agilización de aquellos convenios que sean financiados con los fondos europeos, por lo tanto, dicho decreto ley será aplicable a diferentes tipos de convenios, entre ellos:

Los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas, se exime de la obtención de los informes preceptivos que establezca la normativa aplicable, la autorización previa del Ministerio de Hacienda y la autorización del Consejo de Ministros para los convenios a suscribir con Comunidades Autónomas o Universidades públicas.

El RDL 36/2020 dispone una nueva fórmula para la colaboración Público-Privada, los

Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). El artículo 8 del RDL 36/2020 dispone que el Consejo de Ministros podrá declarar como PERTE aquellos proyectos que “de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española”.

## 9. Conclusiones

La actual Unión Europea comenzó su andadura con un acuerdo común entre varios Estados con la finalidad de organizar la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a su producción en los años 50 del siglo pasado. Sin embargo, a día de hoy podríamos afirmar que, además de ser un hito en el derecho internacional y en las relaciones internacionales debido a su forma como organización internacional supranacional, la Unión Europea ha conseguido crear una nueva ciudadanía y una nueva forma de vida para todos sus ciudadanos.

En la actualidad son 27 los Estados que integran la UE, y todos ellos se han comprometido a acatar tanto el derecho interno de la Unión como sus principios y valores, adaptando así las leyes nacionales de cada Estado miembro a las exigencias de la UE. No solo eso sino que además la ciudadanía Europea cuenta, desde el año 1979, con derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento Europeo, creando así un ente supranacional democrático dotado de todo tipo de requisitos. Incluso a día de hoy, son muchos los países que esperan poder ser considerados como candidatos para unirse a la UE como futuros Estados miembros, lo que acaba por reafirmar la calidad de la UE en cuanto a nivel de vida de la ciudadanía, libertades y protección.

Los *Fondos Next Generation*, junto con sus diferentes mecanismos y apoyos, son un sistema excepcional para lograr a través de las instituciones de la UE un gran apoyo conjunto a todos los países miembros, y sobre todo son un impulso a la ciudadanía europea. La UE tomó la decisión de proporcionar fondos a la ciudadanía a través de su endeudamiento en los mercados de capitales, creando una red de protección ante una nueva crisis. El análisis profundo de los mecanismos y los fondos Next Generation nos han permitido contextualizar, a fin de comprender de una forma más sencilla, sus diferentes aplicaciones y objetivos.

En el marco de la implementación en España, se puede concluir que el principal enfoque utilizado para la consecución de ciertas políticas, ha sido el enfoque Top-Down. Este enfoque ha permitido una implementación práctica y ha facilitado en gran medida los procesos utilizados para la aplicación de los diversos mecanismos. Las diferentes instituciones europeas planearon políticas que han sido totalmente transpuestas tanto en España como en los demás Estados miembros. El enfoque "de arriba a abajo" ha dado pie a las Instituciones europeas de implementar ideas y políticas que posteriormente han seguido cumpliéndose por los diferentes gobiernos centrales, autonómicos y locales de los diferentes Estados miembros.

Los principales mecanismos utilizados en la implementación de los fondos en España han logrado su principal objetivo introduciendo los fondos de la manera estipulada por la UE y controlando, de cierta manera, su correcta utilización. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como el Mecanismo REACT-EU, pueden ser considerados los principales ejecutores de los fondos a nivel estatal, puesto que sin dichos mecanismos el empleo de los diversos fondos en los proyectos no hubiera alcanzado su máxima.

Por último, cabe concluir la evaluación del Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, destacando su amplia organización de proyectos y división de los fondos en tanto en cuanto a las políticas europeas. El Plan de Recuperación creado por el gobierno de España fue aceptado por la Comisión Europea y ha conseguido traer a España los fondos *NextGenerationUE*, aunque cabe destacar que siempre apurando los plazos e incluso el sistema de control de la propia comisión europea. España es el segundo Estado miembro de la UE al que más cantidad de fondos se le asignó en un primer plano, siendo el primer Estado receptor en la modalidad de subvenciones, es decir, de fondos no reembolsables.

Sin embargo, el Plan de Recuperación no tuvo previsión ni precisión adecuadas para su gestión, y el ritmo de España en cuanto a las transferencias concedidas ha sido decreciente desde entonces. Al final, el Plan de Recuperación propuesto por el gobierno, aunque con sus carencias y dificultades, está reflejando una fuerte recuperación de la actividad y del empleo, así como el crecimiento de ciertos sectores económicos en nuestro país.

En el marco de las instituciones europeas, así como el gobierno central español, han demostrado que la cohesión entre la UE y sus diferentes Estados miembros puede ser de

gran ayuda en ciertos momentos clave. Estos fondos centraron su actuación en la ayuda posterior a la pandemia, y han resultado de una importancia vital en muchos Estados. Pero también cabe resaltar los presupuestos a largo plazo o el Marco Financiero Plurianual propuesto por la UE, del cual proceden la mayor parte de políticas y medidas económicas que serán implementadas en los próximos años, pronosticando de cierta manera el futuro de la UE y fijando los objetivos a conseguir en el marco de la unión.

Actualmente, podríamos afirmar que, la mayoría de los logros y consecuciones realizadas por parte de España, en las últimas décadas, no son solo sus logros, son en gran medida logros conseguidos a través de la fijación de ciertas políticas europeas, que han guiado a nuestro país a afrontar ciertas adversidades y a alcanzar ciertos avances. Los fondos Next Generation UE son solo una demostración más de la creciente necesidad de España de permanecer en la UE y de la gran capacidad de influencia que está tiene sobre nuestro Estado y sobre todos sobre nuestra economía y nuestras Políticas Públicas.

## 10. Fuentes Consultadas

### 10.1 Bibliografía

Acosta, S. (2023). Los enfoques de investigación en las Ciencias Sociales. *Revista Latinoamericana Ogmios*, 3(8): 82–95. <https://doi.org/10.53595/rlo.v3.i8.084>

Aguerri, J. (ed.) (2022). *La europeización de las políticas públicas en España. Oportunidades y desafíos*. Mc Graw-Hill.

Aguilar, C. y Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?. Contribuciones a las Ciencias Sociales. <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

Dye, T. (1975). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.

Gobierno de España (2023). La Adenda del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023\\_adenda\\_plan\\_recuperacion\\_documento\\_completo.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf).

Gobierno de España (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf).

Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Menéndez, U. (2021). *Actualidad Jurídica*, 56: 115-139. <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/7625/documento/art03.pdf?id=12519&forceDownload=true%23::~:~:text=El%2520régimen%2520jur%25C3%25A4Ddic%2520del%2520Next,Reglamento%25202020%252F2094>.

Navarro, N. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 17: 231-255. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100/6562>.

Osuna, J. (2012) . *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. (s. f.). Instituto de Desarrollo Regional. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/56449/Gu%C3%ADa%20evaluaci%C3%B3n%20pol%C3%ADticas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pallarés, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62: 141-162. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-62-octubre-diciembre-1988/las-politicas-publicas-el-sistema-politico-en-accion-1>.

Revuelta, B. (2007). La implementación de las Políticas Públicas. *Dikaion*, 16: 135-156. <https://www.redalyc.org/pdf/720/72001610.pdf>

Rodriguez, C. (1992). Las políticas públicas: Vol. versión Española 1 (1a. edición Barcelona). [YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG]. <https://www.redalyc.org/pdf/403/40354944011.pdf>). Recensión.

## 10.2 Legislación

- 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. BOE-A-2020-17340. (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>)
- Reglamento 2020/2094, del Consejo, de 14 de diciembre, por el cual se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis del COVID 19. BOE. ( <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00023-00027.pdf>)
- Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. BOE. (<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>)
- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario oficial de la Unión Europea.( <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>)

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre del 2007. Diario oficial de la Unión Europea. ( <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>)

### 10.3 Referencias Web

- Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. (s. f.). (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/215/ayuda-a-la-recuperacion-para-la-cohesion-y-los-territorios-de-europa-react-ue->)
  - Comisión Europea. (2020, 11 noviembre). El próximo presupuesto a largo plazo de la UE y NextGenerationEU — Datos y cifras clave. ([https://commission.europa.eu/publications/eus-next-long-term-budget-nextgenerationeu-key-facts-and-figures\\_en?prefLang=es&etrans=es](https://commission.europa.eu/publications/eus-next-long-term-budget-nextgenerationeu-key-facts-and-figures_en?prefLang=es&etrans=es))
  - Consejo Europeo. (2020, 26 marzo). Declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo [Comunicado de prensa]. (<https://www.consilium.europa.eu/media/43098/26-vc-euco-statement-es.pdf>)
  - DGFE: ¿Qué son los Fondos Europeos? (s. f.). (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/Paginas/QueSonFondosComunitarios.aspx>)
- El mecanismo de recuperación y resiliencia. (s. f.). Comisión Europea. ([https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_es](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es))
- EU Budget para España. (s. f.). Representación En España. ([https://spain.representation.ec.europa.eu/estrategias-y-prioridades/eu-budget-para-espana\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/estrategias-y-prioridades/eu-budget-para-espana_es))
  - Fondos europeos. (2022). Ministerio de Hacienda. (<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/Beneficiarios%20Fondos%20Feder%20y%20Fondos%20de%20Cohesion/M2917.pdf>)

- La Adenda : segunda fase del Plan de Recuperación. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. ( s. f.) (<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-adenda-segunda-fase-prtr>)
- Mapa de inversiones gestionadas por las comunidades autónomas. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. ( s. f.) (<https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/mapa-de-inversiones-gestionadas-por-las-comunidades-autonomas>)
- Negociaciones del presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027 y NextgenerationEU. Comisión Europea. ([https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_es))
- *PERTE*. (s. f.). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (<https://www.prtr.miteco.gob.es/es/perte.html>)
- Plan de recuperación y presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027. (s. f.). Consilium. (<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>)
- Press corner. Momento de Europa (s. f.). European Commission - European Commission. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940))
- Proceso de negociación presupuestaria | Unión Europea. (s. f.). European Union. ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-adopted es](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-adopted_es))