



Una mirada metropolitana al Mecanisme de Resiliència i Reactivació Econòmica del *Next Generation European Union*.

Anàlisi dels projectes de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)

Oriol Illa García - Director de l'Àrea d'Internacional i de Cooperació de l'AMB

Contingut

1. El NGEU com a aposta política i econòmica de la UE.....	3
2. La governança del NGEU.....	5
3. Marc general dels fons europeus del NGEU.....	6
3.1 Principals estratègies de la UE des de la perspectiva metropolitana.....	6
3.2 El MFP i el NGEU com a instruments financers de la UE.....	8
3.3 Gestació i cronologia de l'acord del NGEU.....	10
4. Desenvolupament del Pla metropolità del NGEU.....	13
4.1 Participació a la xarxa European Metropolitan Authorities (EMA).....	18
5. Conclusions i implicacions de la governança NGEU en l'àmbit metropolità.....	20
5.1 Els processos d'elaboració dels plans nacionals.....	21
5.2 El paper de les administracions regionals i locals en el repartiment i la distribució dels fons... ..	22
5.3 L'excessiva atomització dels fons.....	23
5.4 L'estructura de governança del MRR.....	23
6. Bibliografia i documents de referència.....	24

1. El NGEU com a aposta política i econòmica de la UE

Els grans reptes del segle XXI, estretament vinculats al desplegament d'un sistema econòmic competitiu alhora que sostenible, fan que els territoris urbans, densament poblats i amb un ús intensiu de recursos i de generació de residus, siguin els espais nuclears en la implementació de les polítiques que deriven del NGEU, ja sigui per fer-hi reformes o inversions. Quina ha estat la presència de l'Administració metropolitana durant aquest any llarg de construcció del programa? I quins mecanismes de governança, en el cas que hi siguin, s'han construït? Es pot afirmar que els fons del NGEU serviran per a la transformació que necessiten les àrees metropolitanes, a partir de la seva implicació en el disseny i la implementació? Com tantes altres polítiques derivades de la presa de decisió a escala europea, els principals acords i estratègies a mitjà termini, com ara l'Agenda Urbana de la UE o el Pacte Verd Europeu, consideren la realitat metropolitana un actor clau, i sovint la fan protagonista dels canvis que es pretenen impulsar, però amb l'excepció del Comitè Europeu de les Regions no hi ha cap òrgan institucional europeu que hagi jugat un paper mínimament determinant en l'elaboració del NGEU.

El NGEU és un projecte de molta transcendència política i econòmica, amb un impacte enorme en la història recent de la construcció europea, que busca assolir un objectiu fins ara inèdit: la transformació de l'economia per fer-la més sostenible i més digital alhora que més competitiva en un mercat global. Tot i que el NGEU sorgeix com un gran acord que busca fer front a la crisi econòmica i social generada per la pandèmia de la COVID-19, també suposa, intencionadament, la consolidació del Pacte Verd Europeu que la Comissió Europea va proposar amb l'objectiu de reduir les emissions netes de gasos amb efecte d'hivernacle en, com a mínim, un 55 % des d'ara fins al 2030 i en comparació amb els nivells del 1990.

La importància del NGEU es pot resumir en dues idees; la primera, econòmica, ja que pràcticament es dobla el pressupost europeu. La quantitat aportada per part de les institucions europees, 806.000 milions d'euros, és una xifra que suposa afegir tres quartes parts del pressupost europeu per a tot el període 2021-2027, que és d'1,2 bilions d'euros. La segona idea, de caire polític, perquè hi ha una voluntat expressa, inèdita fins ara, d'implicar el sector privat i compartir recursos per fer possible la reconversió industrial de l'economia europea, en un context en què els dirigents europeus són conscients que competeixen amb els grans motors econòmics mundials: la Xina i els Estats Units.

Així doncs, i per primer cop, amb el NGEU la Unió Europea s'endeuta. El debat polític sobre com afrontar el finançament i la inversió que s'havia de fer per activar i modernitzar el teixit econòmic va ser intens i va fer aflorar les diferències dels socis de la Unió: entre austers i expansius, entre el nord i el sud, entre els membres del grup de Visegrád¹ (Eslovàquia, Hongria, Polònia i Txèquia) i els mediterranis (Chiodi, 2020). Finalment, la Comissió Europea es va comprometre a contractar préstecs als mercats de capitals en nom de la Unió, i els ingressos obtinguts es transferiran als programes del Next Generation EU. La decisió històrica és mutualitzar el deute. Un deute que es reemborsarà a càrrec de futurs pressupostos de la Unió Europea a partir del 2027 i, com a molt tard, el 2058. Els préstecs els reemborsaran els estats membres prestataris.

El Quadre 1 resumeix el pes econòmic que, en termes europeus, suposa el NGEU, i permet observar els àmbits que la Comissió, en les diferents estratègies aprovades, vol prioritzar.

¹ <https://www.escripfnews.com/2020/06/01/ue-plan-nueva-generacion/>

Quadre 1. Assignacions totals per rúbrica del marc financer plurianual 2021-2027 i del Next Generation EU

	MFP	Next Generation EU
1. Mercat únic, innovació i economia digital	149.500 milions €	11.500 milions €
2. Cohesió, resiliència i valors	426.700 milions €	776.500 milions €
3. Recursos naturals i medi ambient	401.000 milions €	18.900 milions €
4. Migració i gestió de les fronteres	25.700 milions €	-
5. Seguretat i defensa	14.900 milions €	-
6. Veïnatge i món	110.600 milions €	-
7. Administració pública europea	82.500 milions €	-
TOTAL	1.210.900 milions €	806.900 milions €

Font: Comissió Europea²

Del total de fons destinats al NGEU, el que aplega una quantitat més important de recursos és el Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR), que té assignat quasi el 90 % del NGEU.

Quadre 2. Desglossament del Next Generation EU

Mecanisme de Recuperació i Resiliència dels quals, préstecs dels quals, subvencions	723.800 milions € 385.800 milions € 338.000 milions €
REACT-EU	50.600 milions €
Horizon Europe	5.400 milions €
InvestEU	6.100 milions €
Desenvolupament Rural	8.100 milions €
Just Transition Fund (JTF)	10.900 milions €
RescEU	2.000 milions €
TOTAL	806.900 milions €

Font: Comissió Europea

² https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

2. La governança del NGEU

Quan la Unió Europea decideix engegar un paquet de mesures per combatre els efectes econòmics de la COVID-19, com el REACT-EU, el RescEU, l'Horizon Europe, l'Invest Europe i el Just Transition Fund, ho fa pensant en la reactivació econòmica i en com salvar els llocs de treball que, amb tota seguretat, la pandèmia destruirà. Són instruments que tenen com a objectius: (1) crear règims especials per prevenir l'atur (SURE), (2) finançar els costos de l'assistència sanitària (en el cas de l'ESM-Pandemic Crisis Support) o (3) donar suport a les pimes. En canvi, a diferència dels fons COVID-19, els fons estructurals, que històricament havien servit a la UE com a instrument d'inversió, eren uns recursos destinats a la cohesió social i territorial de tota la Unió. Amb els programes que es deriven de l'acord del NGEU i, en particular, el Mecanisme de Recuperació i Resiliència, el que fa la UE és virar l'eix de l'objectiu per orientar-lo cap a l'activació i l'estímul de l'economia i l'ocupació, en contrast amb la intenció dels marcs financers plurianuals, que fonamentalment pretenien la cohesió territorial.

Alguns acadèmics van advertir de les dificultats en la *digestió* dels fons provinents del NGEU, que en el cas de l'Estat espanyol suposaven un increment notable de la despesa per executar en un període de quatre anys (tant pel seu volum, com per les característiques que la Comissió havia dissenyat per a la correcta execució dels programes). Per a la recepció efectiva dels fons, els estats membres havien de passar comptes en cada semestre europeu, i el 2020 la Comissió Europea confirmava que les reformes que l'Estat espanyol havia d'emprendre mostraven avenços limitats.³

A Espanya, la governança dels fons NGEU es va regular a través del RDL 36/2020, pel qual s'aprovaven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència. Aquest RDL proposava la Comissió Interministerial com el principal espai de governança del MRR, d'on sorgirien totes les grans decisions relatives als fons (distribució per quanties i ministeris, ordres, bases, convocatòries, etc.). Aquesta Comissió suposa un espai de centralització en la presa de decisió i un control des de l'àmbit de la presidència del Govern espanyol, que contrasta amb el que es plantejava des de determinats àmbits acadèmics de crear una agència pública.⁴

L'evident absència de l'àmbit metropolità en l'estructura de governança del MRR i, per extensió, del NGEU, va dur a l'activació de xarxes de ciutats i àrees metropolitanes en un instrument a través del qual fer efectiva la tasca de lobby davant dels governs nacionals i les institucions europees. La xarxa European Metropolitan Authorities (EMA) seria, amb tota probabilitat, l'instrument més reeixit en aquest propòsit, ja que va establir un diàleg epistolar amb Elsa Ferreira, comissària de Cohesió i Reformes, per demanar més presència metropolitana en l'execució dels fons europeus.⁵ L'EMA és una xarxa d'àrees metropolitanes europees formada per més de 40 socis i impulsada per l'AMB l'any 2015 per exercir de *lobby* davant de les institucions europees en relació amb el fet metropolità. És un actor primordial per entendre les relacions metropolitanes amb les institucions europees i ha jugat un paper cabdal en l'anàlisi i la crítica sobre la gestió del NGEU pel que fa a la participació metropolitana. Altres actors locals i metropolitans també han exercit de *lobby* davant de Brussel·les, com les xarxes Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) i METREX.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_es.pdf

⁴ <https://dobetter.esade.edu/es/propuestas-fondos-europeos>

⁵ <https://www.amb.cat/en/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/the-amb-calls-for-more-resources-for-metropolitan-areas-from-the-european/8905909/11696>

3. Marc general dels fons europeus del NGEU

Amb la irrupció a escala global de la COVID-19 a principis de març del 2020, Europa s'enfrontava a una de les crisis més importants de les darreres dècades, ja que el panorama era totalment desconegut. Algunes veus parlaven d'«alteració absoluta» de l'escenari econòmic mundial; d'altres preferien referir-se a una «acceleració» en els canvis i tendències que ja s'havien anat detectant. Sigui com sigui, les conseqüències econòmiques i socials que la pandèmia va provocar, tant pels efectes en la població com per la quantitat de gent afectada, no tenien precedent, i actuacions com el Gran Confinament (*Great Lockdown*), que van suposar la paralització total de l'activitat econòmica, van dur a pensar que calien, com després s'ha demostrat, canvis profunds en les polítiques d'ocupació, els hàbits de consum, la mobilitat, la logística o les cadenes de valor.

Si ens fixem en la primera dècada del segle XXI, marcada per la crisi financera del 2008 i les polítiques que es van dur a terme quan va afectar el deute sobirà, veurem que es va produir un canvi copernicà en el metadiscurs⁶ de les polítiques econòmiques en l'àmbit europeu: es va passar de la defensa a ultrança de les polítiques d'austeritat, que van governar el període 2008-2020, a les polítiques d'inversió d'aquest nou període 2020-2027, materialitzades amb el gran acord que suposa el NGEU. Alguns organismes, com el Comitè Econòmic i Social Europeu⁷ ja abonaven aquesta tesi molt abans de la pandèmia, però l'efecte dels confinaments i la paralització total de l'economia van ser l'escenari propici per a aquest canvi de política.

Davant de l'explosió de la pandèmia de la COVID-19, que ha comportat la crisi més profunda de les darreres

dècades patida per la UE, i just abans de l'històric Consell Europeu celebrat del 17 al 21 de juliol del 2020, les institucions europees van emprendre algunes iniciatives que suposarien un canvi radical respecte a les posicions més conservadores inspirades en la doctrina del Fons Monetari Internacional (FMI) que van liderar la crisi econòmica del 2008. Així, el març del 2020, es va flexibilitzar el Pacte Europeu d'Estabilitat en relació amb el dèficit dels estats, amb l'objectiu de disposar de més despesa per finançar les mesures d'emergència econòmica i social, una mesura important perquè suposava un punt d'inflexió en les polítiques d'austeritat i de control del dèficit que havien governat la política econòmica europea des del 2008 (Chiodi, 2020). Un mes després, l'abril del 2020, amb la voluntat de reaccionar amb rapidesa, les institucions europees van habilitar ajudes per a l'emergència, com préstecs del Banc Europeu d'Inversions, vehiculats a través d'instruments com el SURE (*Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), i que la Comissió va finançar amb l'emissió de deute social per protegir l'ocupació i conservar els llocs de treball del personal a través d'expedients de regulació temporal d'ocupació (ERTO) per valor de 89.600 milions d'euros i finançables a 5, 10 i 15 anys.⁸

3.1 Principals estratègies de la UE des de la perspectiva metropolitana

En aquest context de crisi sanitària, econòmica i social, i des d'un punt de vista metropolitana, la Unió Europea va definir una sèrie d'estratègies que pretenien donar un nou impuls en la transformació dels àmbits urbà i metropolitana. Per al període 2021-2027 van ser:

⁶ Aquí s'entén com la manera en què la política (bàsicament europea) es projecta en textos per interactuar amb la ciutadania.

⁷ <https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/press-releases/las-lecciones-extraidas-de-la-austeridad-obligan-un-cambio-de-politica>

⁸ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es



— Pacte Verd Europeu: és un full de ruta format per un conjunt complet i interrelacionat de propostes que tenen com a finalitat aconseguir que l'economia de la UE sigui sostenible. Pretén transformar en oportunitats els reptes en matèria de clima i medi ambient en totes les àrees d'actuació, fent que aquesta transició sigui justa i integradora. L'objectiu és assolir la neutralitat en emissions de CO₂ l'any 2050, i també es planteja elaborar una llei europea del clima i fer una inversió addicional de 260.000 milions d'euros. El Pacte Verd Europeu proposa un conjunt de mesures com el Reglament de repartiment de l'esforç, relatiu a la reducció d'emissions; el Règim de comerç de drets d'emissió, relatiu al preu per emissió de carboni i la reducció d'aquestes emissions en determinats sectors, o la Directiva relativa a l'eficiència energètica, que fa referència a l'objectiu anual de consum energètic, entre d'altres.

— Agenda Urbana de la UE: és un conjunt coherent d'accions i polítiques impulsades pels principals actors europeus a partir del **Pacte d'Amsterdam** (2016), que estan destinades a desenvolupar el potencial urbà i a impulsar la consecució dels objectius que es planteja la UE. L'Agenda Urbana de la UE va rebre l'aval el 2019, just abans de la pandèmia, a través de la **Declaració de Bucarest**. Amb l'AUE s'articula una part operativa que es focalitza en tres instruments: (1) la millora de la

regulació i la legislació europea per facilitar i reduir les barreres administratives entre ens locals i UE, (2) la millora –que no increment– en el finançament, incloent-hi des dels Fons Estructurals fins al Banc Europeu d'Inversions, i (3) la millora en el coneixement i l'intercanvi de bones pràctiques.

— Estratègia digital europea: la Comissió Europea planteja una estratègia en la qual considera que Europa pot ser líder mundial en la transició digital, i que l'objectiu de les seves polítiques és fer que aquesta transformació funcioni tant per a les persones com per a les empreses, alhora que contribueixi a assolir l'objectiu d'una Europa climàticament neutra el 2050. Entre els punts que estableix aquesta estratègia hi ha la intel·ligència artificial, l'ús de les dades massives, la digitalització industrial, la ciberseguretat o la identitat digital europea.

— Política de cohesió i desenvolupament regional 2021-2027: és la principal política d'inversió de la UE i preveu cinc objectius per al període actual: (1) una Europa més intel·ligent, (2) una Europa més ecològica i lliure de carboni, (3) una Europa més connectada, amb transport i xarxes digitals, una (4) Europa més social i (5) una Europa més propera als ciutadans. Tradicionalment, la Política de cohesió ha servit per crear ocupació, millorar la competitivitat empresarial i augmentar el creixement econòmic.

3.2 EL MFP i el NGEU com a instruments financers de la UE

En relació amb els instruments econòmics i financers dels quals s'han dotat les institucions europees per a la doble transformació digital i ecològica, destaquem, per al període que s'enceta el 2021, el marc financer plurianual (MFP)⁹ i el Next Generation European Union (NGEU).

El marc financer plurianual 2021-2027

El MFP és la proposta de pressupost europeu 2021-2027, que preveu unes despeses d'1,2 bilions d'euros per a les seves polítiques. El MFP estarà clarament alineat amb l'estratègia del Pacte Verd Europeu, que vol guiar el futur de l'acció de la UE dels propers anys destinant el 25 % del pressupost a inversions ecològiques.

El Next Generation European Union

El 27 de maig del 2020, la Comissió Europea va presentar a la resta d'institucions europees la comunicació *El moment d'Europa. Reparar els danys i preparar el futur per a la propera generació*, que plantejava un pressupost molt ambiciós i reforçat de la Unió Europea per al període 2021-2027. Aquesta iniciativa va acabar configurant el NGEU, que complementava la proposta i l'acord que s'havia produït sobre el marc financer plurianual 2021-2027 i sobre el Mecanisme Europeu d'Estabilitat per fer front a la crisi de la pandèmia, que va aprovar el Consell Europeu el 23 d'abril del 2020. El NGEU permetia reforçar la proposta de pressupost europeu 2021-2027, d'1,2 bilions d'euros, afegint-hi 806.900 M€ addicionals, que s'anirien a buscar als mercats i que s'aplicarien en el període temporal 2021-2024. Així, la UE mobilitzava 806.900 M€ més per a les diferents polítiques del pressupost europeu en format de subvenció (338.000 M€) i de préstec (385.000 M€) durant el període 2021-2024. L'acord del NGEU s'establia sobre la base de tres grans eixos: 1) donar suport a les inversions i reformes dels estats membres per fer front a la crisi, que es plantejaven com a

imperatius per a la recepció dels fons; 2) relançar l'economia de la UE incentivant la inversió privada, i 3) extreure lliçons dels aprenentatges de la crisi.

El 17 de setembre del 2020, la Comissió Europea va presentar les orientacions estratègiques per a la implementació del Mecanisme de Recuperació i Resiliència de la UE en l'Estratègia anual de creixement sostenible 2021. Es tractava de definir l'instrument clau per a la recuperació de la crisi sanitària, econòmica i social a la qual s'enfrontava la UE com a conseqüència de la pandèmia de la COVID-19, i que s'emmarcava dins del NGEU.¹⁰

D'aquesta manera, el MRR es dotava d'un total de 672.500 milions d'euros per donar suport a la inversió i les reformes que calien per combatre la crisi. L'assignació dels fons per a cada estat membre s'establiria en funció de factors com la població, el PIB per càpita i la taxa d'atur i, en aquest repartiment, l'Estat espanyol en seria el principal beneficiat.

Aquesta estratègia de creixement està basada en el Pacte Verd Europeu i el concepte de *sostenibilitat competitiva*, i posava de relleu quatre dimensions essencials: (1) la sostenibilitat ambiental, (2) la productivitat, (3) l'equitat i (4) l'estabilitat macroeconòmica, com a principis rectors que sostenen els plans de recuperació i resiliència dels estats membres i les seves reformes i inversions nacionals.

Per tal que els estats membres es poguessin beneficiar del MRR, es va establir que haurien d'elaborar i presentar plans de recuperació i resiliència propis, que abordessin els reptes econòmics als quals s'enfrontaven i els permetessin millorar el seu potencial de creixement econòmic, la creació d'ocupació i la resiliència econòmica i social. Així, els plans nacionals havien d'establir un paquet coherent de reformes i projectes d'inversió pública, que s'haurien d'implementar fins a l'any 2026. Alhora, calia demostrar que es plantejaven de manera eficaç els reptes i les recomanacions específiques per país identificats al semestre europeu. Els plans

⁹ https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en

¹⁰ La Comissió Europea proposa el Next Generation EU com un instrument de recuperació temporal d'emergència per ajudar a reparar els danys econòmics i socials immediats provocats per la pandèmia del coronavirus, donar suport a la recuperació econòmica i construir un futur millor per a la següent generació.

també havien d'incloure mesures destinades a fer front als reptes dels estats membres pel que fa a les respectives transicions ecològica i digital.¹¹

La Comissió Europea va fer una sèrie de recomanacions als estats membres basades en els àmbits del sistema productiu amb més potencial per crear llocs de treball i generar creixement econòmic, amb l'objectiu d'obtenir els beneficis de les transicions ecològica i digital. I aquestes recomanacions inclouen els anomenats «àmbits emblemàtics», que haurien de constar en els respectius plans nacionals de recuperació i resiliència. Aquests àmbits són:

1. **Activació:** avançar en les tecnologies netes de futur i accelerar el desenvolupament i l'ús de les energies renovables.
2. **Renovació:** millorar l'eficiència energètica dels edificis públics i privats.
3. **Càrrega i proveïment d'energia:** promoure les tecnologies netes per accelerar l'ús del transports sostenibles, accessibles i intel·ligents, les estacions de càrrega i proveïment d'energia i l'extensió del transport públic.
4. **Connexió:** desplegar els serveis de banda ampla ràpida a totes les regions i llars, incloent-hi les xarxes de fibra i 5G.
5. **Modernització:** digitalitzar l'Administració i els serveis públics, incloent-hi els sistemes judicials i sanitaris.
6. **Ampliació:** augmentar les capacitats del núvol de dades industrials europees i desenvolupar processadors més potents, avançats i sostenibles.
7. **Reciclatge i perfeccionament professionals:** adaptar els sistemes educatius per donar suport a les habilitats digitals i la formació educativa i professional per a totes les edats.

Quadre 3. Pilars i àmbits emblemàtics del NGEU

Pilars / Àmbits emblemàtics	Activació	Renovació	Càrrega i proveïment d'energia	Connexió	Modernització	Ampliació	Reciclatge i perfeccionament professionals
Transició verda	■	■	■				
Transformació digital				■	■		
Creixement i ocupació intel·ligents, sostenibles i inclusius							■
Cohesió social i territorial			■	■			
Salut i resiliència							■
Polítiques per a la pròxima generació							■

Així, doncs, els pilars i àmbits emblemàtics acabaven configurant un quadrant sobre el qual emmarcar les polítiques, actuacions i programes que es definissin

en cadascun dels plans nacionals de resiliència i recuperació econòmica (Quadre 3).

¹¹ En aquest sentit, el Govern espanyol va aprovar el Pla nacional d'adaptació al canvi climàtic (PNACC) 2021-2030, i ha presentat l'Agenda Espanya Digital 2025, que seran documents de referència per alinear les prioritats del Pla nacional de recuperació i resiliència.

El NGEU va apostar per fer efectives les reformes i inversions que fessin possible la doble transició econòmica sobre el sistema productiu europeu (la verda i la digital). La *reforma* s'entén com una acció o procés de fer canvis que suposin una millora amb efectes duradors. La *inversió* es defineix com la despesa en una activitat, projecte o acció que dugui implícit com a resultat una millora en la societat, l'economia o el medi ambient.

El mecanisme establert abastava un concepte ampli d'inversions com a formació de capital en diverses àrees, que acabarien orientant la base de l'execució de la despesa en tres grups: (a) capital fix, relacionat amb inversions, per exemple, en infraestructures i edificis, però també en alguns béns intangibles, com ara investigació i desenvolupament, patents o programari, (b) capital humà, relatiu a la despesa en salut, protecció social, educació, formació i capacitació, i (c) capital natural, que inclou totes les accions destinades a augmentar la quota de recursos naturals renovables, protegir o restaurar el medi ambient o mitigar i adaptar-se al canvi climàtic.

Les reformes també s'havien de llegir com a accions o processos destinats a millorar, de manera duradora, el funcionament dels mercats, les estructures institucionals, les administracions públiques o les polítiques rellevants, com ara les transicions ecològiques i digitals.

3.3 Gestació i cronologia de l'acord del NGEU

La situació extremament difícil i complexa que va provocar la pandèmia, especialment durant el segon trimestre del 2020, quan la incertesa i els dubtes limitaven la claredat en la presa de decisions, no va impedir que continués la formalització d'acords ni la presa de decisions per part dels estats, que van exercir l'autoritat, en termes generals, de manera centralitzada i poc participada amb les administracions regionals, metropolitanas i locals.

Consell Europeu

El Consell Europeu celebrat del 17 al 21 de juliol del 2020 va servir per certificar l'acord del NGEU. L'article 15 de l'acord feia referència a l'organització

que tindria el pla, que estaria format per diversos components que en definien l'estructura elemental. Aquests components podrien ser àrees polítiques, activitats o temàtiques. Alhora, els components inclourien diversos elements, que és com es definien els projectes i que constituïrien la peça nuclear del pla.

PLA → COMPONENTS → ELEMENTS

L'Estratègia anual de creixement sostenible

El 17 de setembre del 2020 es va presentar l'Estratègia anual de creixement sostenible, en un marc de canvi radical en relació amb el que s'hauria esperat en un context sense pandèmia. Aquesta estratègia reforçava els conceptes i línies establerts al Consell Europeu i instava els estats membres a definir plans propis de resiliència i recuperació.

Aprovació per part del Govern espanyol del Reial decret llei 36/2020

A finals del 2020, el Govern espanyol va aprovar el Reial Decret Llei 36/2020 amb la intenció de dotar d'un marc normatiu la reforma estructural i institucional que el NGEU pretenia. I ho feia amb modificacions que havien d'afavorir un dels principals reptes d'aquest gran programa: la immediatesa. Els fons que oferiria la Comissió Europea havien d'estar compromesos el 2024, i això volia dir escurçar els terminis del procediment administratiu, de la concessió de llicències, de la contractació pública, etc. Alguns d'aquests canvis es van traduir en incrementar les quanties per procediments simplificats o en la reducció de terminis. Però la gran novetat d'aquest text legislatiu va ser la creació d'una figura de col·laboració públicoprivada, els projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica (PERTE), que el Consell de Ministres havia d'aprovar i que les entitats o organitzacions i empreses que en volguessin formar part havien de registrar prèviament en un registre únic que depenia del Ministeri d'Hisenda. Els PERTE representaven la figura per excel·lència dels canvis en el sistema productiu que les institucions europees volien promoure amb el NGEU. L'altra gran novetat del RDL 36/2020 va ser l'articulació de la col·laboració públicoprivada, que es faria

efectiva a partir de figures ja establertes com les «agrupacions de persones físiques o jurídiques, públiques o privades sense personalitat», la creació de consorcis (Llei del règim jurídic del sector públic) i les societats d'economia mixta (només per a la concessió d'obres o serveis), en què podrien participar totes les empreses que complissin els requeriments del RDL.

El Next Generation Catalonia

El 2 de febrer del 2021, el Govern de la Generalitat de Catalunya va presentar un document de 79 pàgines, el Next Generation Catalonia, que recollia els treballs realitzats pel Comitè Assessor Catalunya-Next Generation EU¹² (CONEXT CAT-EU), un òrgan col·legiat format per un president (el vicepresident del Govern la Generalitat), un vicepresident (el conseller d'Empresa i Coneixement), un coordinador (Miquel Puig Raposo) i 13 membres (incloent-hi el coordinador), amb la funció d'impulsar els projectes de transformació econòmica que la Generalitat proposava que rebessin finançament dels fons Next Generation EU.

El pla España Puede

«España Puede» és el nom del Pla de recuperació i resiliència econòmica que el Govern espanyol ha presentat a la Unió Europea. És un document de poc més de 200 pàgines, en el qual el Govern espanyol presenta a les institucions comunitàries les seves propostes, reformes i inversions per acollir-se als fons del NGEU. El 13 d'abril del 2021 el Govern espanyol va presentar el Pla de recuperació, transformació i resiliència de l'economia espanyola a la Comissió Interministerial per a la Recuperació, Transformació i Resiliència. Aquest Pla es basava en cinc objectius: (1) la modernització del teixit productiu i l'Administració pública, (2) l'impuls a la creació de llocs de treball de qualitat, (3) l'augment de la productivitat i el creixement de l'economia, (4) la reducció de les bretxes socials i (5) l'impuls de l'economia verda. I junt amb aquests objectius, i seguint les directives europees, quatre eixos de transformació: (1) la

transició ecològica, (2) la transformació digital, (3) la cohesió social i (4) la igualtat de gènere.

OBJECTIUS → TRANSFORMACIÓ → 10 POLÍTIQUES PALANCA → 30 COMPONENTS

El 13 de juliol del 2021, el Consell Europeu va donar llum verda al pla España Puede,¹³ prèviament aprovat pel Consell de Ministres espanyol i que es va publicar al BOE el 30 d'abril del 2021, coincidint amb el termini fixat per Brussel·les per presentar els plans nacionals, en què s'establien vuit maneres diferents per poder executar els fons provinents de Brussel·les (bàsicament, a través de convocatòria o d'inversió). (1) Com a repartiment via conferència sectorial i a través de convocatòries territorialitzades: aquesta fórmula permet gran capil·laritat al territori i té l'objectiu de generar ocupació per la seva proximitat. Els destinataris han de ser, preferentment, el teixit productiu, les pimes, els autònoms, etc. (2) A partir de convocatòries centralitzades: aquesta via busca la col·laboració entre comunitats autònomes o l'impuls de projectes tractor en el conjunt de l'Estat. (3) Amb convocatòries per a projectes singulars: són convocatòries de concurrència competitiva lligades a criteris molt definits (creació d'ocupació, desplegament tecnològic...). (4) Amb convenis de col·laboració a través de comunitats autònomes o entitats locals: aquest instrument està pensat per desenvolupar projectes de caràcter local o territorial, ja sigui per interès de la comunitat autònoma o per poder desplegar projectes que estiguin circumscrits als àmbits competencials municipals. (5) A través de la inversió en R+D i la compra pública: la inversió en R+D es vincula a prototips o experiències pilot que estiguin pensades, per exemple, per afavorir la transició energètica. (6) Amb inversió directa o participació en societats: entrada de capital social, finançament de projectes, etc. amb l'objectiu d'afavorir el desenvolupament tecnològic. (7) Amb l'impuls a la formació: fons dirigits a l'assessorament i acompanyament d'empreses. (8) A través d'execució directa: per a projectes declarats d'interès general. I poden ser d'àmbit estatal o àmbit autonòmic.

¹² <http://economia.gencat.cat/ca/departament/funcions-estructura/plans-actuacions/pla-recuperacio-europa/conext-cat-eu/>

¹³ https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council+gives+green+light+to+first+recovery+disbursements

Quadre 4. Tipologia d'execució dels fons del MRR



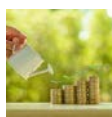
CONVOCATÒRIES

CONCURRÈNCIA COMPETITIVA

- Centralitzades
- Descentralitzades
- Projectes singulars
- Convenis de col·laboració (comunitats autònomes, administracions locals, etc.)

IMPULS I FOMENT

- Formació professional



INVERSIÓ

INVERSIÓ PÚBLICA

- Directa mitjançant entrada de capital social
- Consorcis

EXECUCIÓ DIRECTA

- Projectes que siguin declarats d'interès general



COMPRA

- Compra pública precomercial
- Desenvolupament de prototips o sistemes que afavoreixin la transició energètica

Elaboració pròpia

Procediment dels plans nacionals de resiliència i recuperació

L'acord que va fer possible el NGEU no va ser un acord fàcil, ràpid ni simple. Calia endreçar bé els compromisos que prenen la UE i els estats membres i fer-los compatibles amb l'emergència sanitària que s'estava vivint. Es va establir que els estats membres, després del Consell Europeu, tindrien marge des del 15 d'octubre del 2020 i fins al 30 d'abril del 2021 per presentar els seus plans de recuperació econòmica. Alguns van sobrepassar aquesta data. Un cop presentats, la Comissió Europea va debatre amb cada estat membre el Pla i hi va suggerir algunes adaptacions. Quan la Comissió Europea va haver avaluat els plans, els

va transmetre al Parlament i al Consell. Va ser el Consell de la UE que va adoptar els plans a partir de la proposta de la Comissió. Aquests plans tenen uns terminis per complir i uns recursos per comprometre fins al final del 2023. El desembre del 2022, el 60% del MRR ha d'estar compromès. Els estats membres hauran d'informar del progrés del Pla dos cops l'any i la Comissió informarà anualment sobre l'execució al Parlament i al Consell. El Consell podria suspendre l'adopció de pagaments si es produís un incompliment significatiu. Les reformes i les inversions s'han de realitzar, com a màxim, el 2026, i s'avaluaran dos cops durant tot el procés: el 2024 i el 2028. El desembre del 2023 el 100% del MRR hauria d'estar compromès, i el desembre del 2026 és la data límit d'execució dels projectes.

4. Desenvolupament del Pla metropolità del NGEU

L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) va optar per ser present en el debat que es va generar amb posterioritat al Consell Europeu de juliol del 2020. La institució va prendre consciència de la importància de l'acord, en gran part per la coincidència entre les competències pròpies i els àmbits prioritaris que la UE establia en el marc del NGEU. La participació de l'AMB era clau per donar resposta als canvis que Ursula von der Leyen, presidenta de la Comissió Europea, plantejava en el Pacte Verd Europeu. Uns canvis que s'havien

d'implementar a escala metropolitana, justament on s'havien de produir els efectes de les polítiques que s'havien d'executar. La pandèmia va tenir, en un primer moment (i encara ara), efectes econòmics devastadors. Es van tancar empreses i establiments i es van fer ERTTO massius al personal. Així mateix, els ingressos van disminuir de manera excepcional i proporcional a les noves necessitats que sorgien. En aquest context, i en paral·lel als programes aprovats per la Comissió Europea, l'AMB va aprovar diferents plans d'emergència per





als ajuntaments metropolitans per un valor de 16,6 milions d'euros i, amb posterioritat, el Pla de sostenibilitat ambiental (PSA) per al període 2020-2023, amb una dotació de 110 milions d'euros. Davant d'aquesta necessitat generada i amb la responsabilitat assumida per l'AMB, els fons NGEU es van considerar imprescindibles per fer front a les transformacions que el territori reclamava.

Les notícies que confirmaven un acord polític de gran abast a escala europea establert al Consell Europeu del juliol del 2020, van comportar l'elaboració per part de l'AMB d'un pla metropolità susceptible de rebre finançament amb fons europeus. L'AMB veia aquest tipus de fons com una oportunitat similar a la que havien suposat els fons FEDER per al període 2014-2020, per als quals s'havia pogut signar un conveni amb la Generalitat de Catalunya, per un cofinançament de 30 milions d'euros sobre un volum d'inversió de 72 milions d'euros.

L'orientació que la Comissió Europea va donar al NGEU va fer possible que l'AMB, per les

competències atribuïdes per la Llei 31/2010, pogués presentar una sèrie de projectes que tinguessin cabuda en les pretensions de la UE. Els àmbits emblemàtics que s'estableixen com a troncs en els plans nacionals, en particular el d'activació i ús d'energies renovables; el de renovació en la millora de l'eficiència energètica dels edificis públics i privats, i el de càrrega i proveïment d'energia a partir de la promoció de tecnologies netes de futur per accelerar l'ús dels transports sostenibles, accessibles i intel·ligents, les estacions de càrrega i proveïment d'energia i l'extensió del transport públic, afectaven de ple l'àmbit competencial de l'AMB i, consegüentment, van ser les que més interès van generar.

El procés de definició del NGEU per part de les institucions europees, el procés d'elaboració dels plans nacionals i els diferents processos de les administracions regionals, metropolitanes i locals, són tres dinàmiques que van anar en paral·lel i no necessàriament, ni sempre, del tot coordinades. Pel que fa a l'àmbit metropolità, entre el 20 i el 30 de juliol del 2021, es va anar informant els

directius de l'AMB sobre les bases i convocatòries que anaven sortint. Un procediment que es va mantenir tot el setembre, fins que es va tancar el procés de recerca. El 6 de setembre del 2021 es va fer el primer enviament de projectes, que eventualment es van presentar com a projectes potencials per rebre fons NGEU, perquè eren ràpids d'executar, contribuïen als objectius de la UE i, amb més o menys detall, comptaven amb partides pressupostàries de l'AMB que en garantien la viabilitat financera. Aquests projectes, que sumaven un total de 30, es van classificar per àmbits temàtics i es van replantejar perquè quedessin agrupats en els nou que preveu el pla. Tots tenien en comú la dimensió territorial metropolitana, que eren projectes madurs –la majoria començats a executar– i que comptaven amb la complicitat i la implicació del territori –en particular, dels ajuntaments metropolitans.

Una de les qüestions més importants que es van discutir en la redacció del Programa metropolità del NGEU va ser el finançament. El NGEU planteja la implicació del sector privat com una de les claus en l'èxit del Pla i l'AMB va buscar implicar el sector privat en projectes que requerien una certa reconversió industrial, especialment en el cas del centre d'innovació i producció de fusta per a la construcció sostenible i de qualitat (Parc Tecnològic Metropolità de la Fusta i del Bosc) i el centre d'excel·lència per al desenvolupament de les tecnologies de l'hidrogen (ECoH2). Val la pena destacar que, d'entrada, es desconeixia la quantitat finançable per part del Pla nacional del Govern espanyol, i això dificultava la redacció dels plans de finançament que, per exemple, les manifestacions d'interès exigien. L'AMB va optar per garantir el finançament que ja tenia previst en cada operació i afegir-hi, en els casos en què era possible, la part de finançament privat que pertoqués per fer efectiva la totalitat de la inversió. Així, la previsió del total del Programa metropolità era que el 61 % seria finançament que provindria del MRR, el 22 % seria públic (bàsicament, finançament de l'AMB i dels ajuntaments metropolitans) i el 17 % correspondria al sector privat (empreses). Per a cadascun dels projectes, aquest percentatge podria canviar considerablement, atenent al pressupost ja compromès per part de l'AMB.

Per a l'elaboració del Programa metropolità es va fer una primera identificació de possibles projectes que, atenent als criteris que la Comissió estava anunciant, podien tenir cabuda en el finançament dels NGEU. Posteriorment, es va treballar específicament amb tècnics per definir el programa i redactar la informació necessària per omplir els qüestionaris, encara inexistents, però que es van fer seguint els patrons dels projectes que reben finançament FEDER.

A principis del 2021, l'AMB va acabar aquesta primera fase i va identificar nou projectes, emmarcats en el Programa d'inversió i suport a la transició digital (134,39 M€) i el Programa d'inversió per a la transició energètica i ecològica (1.128,05 M€). A aquests projectes, s'hi van sumar les actuacions proposades per Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) a la xarxa d'autobús i de metro, per un import de 1.454,34 M€, que significaria una inversió global de 2.717 M€. El conjunt de projectes metropolitans més important és el de transició energètica i ecològica, amb cinc projectes destacats: (1) Protecció i regeneració de la infraestructura verda metropolitana, (2) Pla metropolità de rehabilitació i regeneració urbana, (3) Pla metropolità per al foment de la mobilitat sostenible, que inclou (4) l'electrificació de la infraestructura i la flota de bus metropolità, i (5) foment de les energies renovables i l'eficiència energètica. Tots cinc sumen un total de 993,41 milions d'euros, que afegits als 1.454 milions d'euros de TMB representarien més del 80 % de la inversió de tot el programa. Tant les polítiques palanca com els projectes emblemàtics que els plans espanyol i català estableixen com a prioritaris, van ser utilitzats per l'AMB com a referència per classificar els diferents projectes metropolitans. El quadre 5 resumeix els nou projectes de l'AMB i els dos paquets de projectes de TMB.

Les característiques principals dels dos programes i de cadascuna de les seves actuacions són:

— Projectes d'execució ràpida. Són projectes madurs per als quals ja es disposa dels recursos i les necessitats materials, ja siguin terrenys o emplaçaments (en el cas d'inversions d'obra) o projectes tècnics que estan en vies d'iniciar els processos de licitació.

Quadre 5. Projectes metropolitans per al NGEU

Import total 2.716,78 M€					
Programa metropolitana d'inversió i suport a la transició digital 134,39 M€	Programa metropolitana per a la transició energètica i ecològica 1.128,05 M€				Projectes de TMB 1.454,34 M€
1. Impuls de l'estratègia metropolitana 5G i digitalització del territori 134,39 M€	2. Protecció i regeneració de la infraestructura verda metropolitana 46,82 M€	3. Centre d'innovació i producció de fusta per a la construcció sostenible i de qualitat 15,83 M€	4. Pla metropolitana per al foment de la mobilitat sostenible 77,82 M€	5. Electrificació de la infraestructura i la flota de bus metropolitana 245,83 M€	A. Actuacions a la xarxa de metro 846,34 M€
	6. Pla metropolitana de rehabilitació i regeneració urbana 511,81 M€	7. Producció de biofertilitzants i generació de bioresidus per als autobusos metropolitans 71,41 M€	8. Millora de la xarxa hidrològica de l'AMB 47,39 M€	9. Foment de les energies renovables i l'eficiència energètica 111,13 M€	B. Actuacions a la xarxa de bus amb energies verdes i eficiència energètica 608,00 M€

— Alineació amb els plans d'inversió de l'AMB. Es tracta de projectes d'abast metropolitana que en alguns casos es volen cofinanciar i fer créixer amb els plans d'inversió de l'AMB que han estat aprovats i que preveuen partides pressupostàries per dur-los a terme: el Pla de sostenibilitat ambiental (PSA), 110 M€; el Programa d'actuacions en paisatges naturals i urbans (PSG), 8,4 M€; el Programa d'actuacions de cohesió territorial (PACTE), 100 M€, o el préstec del Banc Europeu d'Inversions (BEI) per a rehabilitació d'habitatge, 50 M€, entre d'altres.

— Aglutinador d'actuacions dels ajuntaments. Les propostes de l'AMB fan de paraigua i incorporen projectes i actuacions dels ajuntaments (digitalització i *smart cities*, 5G, infraestructura verda metropolitana, mobilitat sostenible i ZBE, rehabilitació energètica d'equipaments municipals, habitatge, regeneració urbana, etc.). El mes de setembre del 2021 es va realitzar una convocatòria als ajuntaments per plantejar projectes compartits per a la convocatòria del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana (MITMA).

— Cooperació pública i privada. L'AMB pretén fomentar la cooperació amb empreses en projectes susceptibles de finançament del MRR, com ara el centre d'innovació i producció de fusta per a la

construcció sostenible i de qualitat, la instal·lació de 5G en els polígons industrials, l'estabilització del litoral metropolitana, l'enllumenat eficient de les rondes de Barcelona, etc. Aquesta cooperació es farà, d'una banda, amb empreses que ja han estat proveïdores de l'AMB, però també es vol estimular la participació amb altres sectors econòmics, com el de la indústria de la fusta, per aconseguir una inversió suficient per augmentar el volum de producció. És precisament la capacitat d'augmentar la massa crítica del sector industrial el que es pretén amb aquesta cooperació.

— Voluntat de l'AMB de participar en la gestió dels recursos que rebrà la Generalitat de Catalunya en els àmbits de competències i inversions compartides, com el transport públic urbà, el tractament i la gestió de residus, la gestió d'aigües, el manteniment de les rondes, etc.

A banda, dels 27 projectes emblemàtics que componien el Next Generation Catalonia, l'AMB en va identificar un total de 12 en els quals hi tenien cabuda programes metropolitans, i ho va comunicar al Departament d'Economia de la Generalitat de Catalunya el febrer del 2021, perquè els tinguessin en compte en l'actualització del programa Next Generation Catalonia (vegeu quadre 6).

Quadre 6. Comparativa dels projectes del Next Generation Catalonia i dels projectes del Programa metropolità

Projectes emblemàtics del Next Generation Catalonia	Projectes del Programa metropolità	Pressupost total
6. Racionalització de l'ús de l'aigua	Ús d'aigües regenerades i sistema de monitoratge de la xarxa de sanejament per detectar abocaments industrials	47,39 M€
7. Carbon Recovery	Planta de producció de biofertilitzants	53,46 M€
9. Activació de la producció bioeconòmica dels boscos de Catalunya	Centre d'innovació i producció de fusta per a la construcció sostenible i de qualitat	13,5 M€
11. Descarbonització de la mobilitat: impuls de la xarxa ferroviària	Inversions en la xarxa de metro (TMB)	653,52 M€
12. Mobilitat del futur: connectada, intel·ligent i autònoma	Pla metropolità per al foment de la mobilitat sostenible	67,2 M€
13. Agenda Urbana: revitalització dels hàbitats urbans	Pla metropolità de rehabilitació d'habitatge	380,61 M€
	Protecció i regeneració de la infraestructura verda metropolità	43,52 M€
	Electrificació de la infraestructura i la flota de bus metropolità	128,89 M€
	Inversions a la xarxa de bus utilitzant energies verdes i eficiència energètica (TMB)	501,09 M€
	Foment de l'eficiència energètica i les energies renovables en equipaments i serveis metropolitans	128,9 M€
24. Hydrogen Valley of Catalonia	Centre europeu d'excel·lència per al desenvolupament de les tecnologies de l'hidrogen	5,43 M€
27. Infraestructures digitals per a una societat i economia eficient i resiliència	Estratègia metropolità 5G i digitalització del territori	102,39 M€

— Capacitat de gestió de fons europeus. L'AMB està avesada a la gestió de fons europeus. D'una banda, gestiona un conveni amb la Generalitat per un import de 30 M€ provinents de fons FEDER, amb una inversió total de 72M € i 10 projectes; de l'altra, gestiona fons FEDER de l'Estat i programes europeus per un import de 10,24 M€, amb 45 projectes diferents.

El 14 de maig del 2021, la plataforma de Tarragona, impulsada per la Universitat Rovira i

Virgili i amb la participació d'empreses privades com Repsol i Enagás, i la metròpolis de Barcelona (AMB i Ajuntament de Barcelona), van signar l'Acord metropolità per al desenvolupament de tecnologies de l'hidrogen renovable i per a la participació en projectes per una Catalunya descarbonitzada,¹⁴ amb la idea de formar un PERTE que pogués competir amb la Plataforma Basca de l'Hidrogen. Es van produir una dotzena de reunions per explorar la possibilitat de donar forma al centre

¹⁴ <https://diaridigital.urv.cat/la-vall-de-lhidrogen-de-catalunya-posa-de-manifest-el-compromis-de-tots-els-agents-davant-lemergencia-climatica/>



europèu d'excel·lència per al desenvolupament de les tecnologies de l'hidrogen (ECoEH2), com a entitat publicoprivada sense afany de lucre, on participessin empreses, universitats i centres de recerca per transformar el sector energètic i accelerar els objectius del Pacte Verd Europeu. El complex industrial de Tarragona també hi estava interessat i les reunions van culminar amb la signatura de l'Acord. L'energia neta i renovable es configurava com un dels elements estratègics en els àmbits de la mobilitat i la indústria. L'interès en aquest acord per part de l'AMB era, bàsicament, l'ús i aplicació d'energia neta per al transport públic (autobusos). L'acord de l'hidrogen s'aprovaria en sessió ordinària del Consell Metropolità el 25 de maig del 2021 per unanimitat.

4.1 Participació a la xarxa European Metropolitan Authorities (EMA)

A finals d'octubre del 2020, es va celebrar la primera reunió política per compartir els processos que els estats membres estaven seguint amb relació a la configuració del Pla. Cal recordar que en el cas de l'Estat espanyol s'estava redactant l'esborrany del Decret llei 36/2020. El dia 11 de desembre del 2020, l'EMA va redactar un informe que plantejava una proposta activa sobre la participació, la planificació i la implementació del Mecanisme Europeu de Recuperació i Resiliència. L'informe, en el punt 3, confirmava l'absència de les ciutats i les àrees metropolitanes en la normativa del



MRR i deia que: «no preveu cap obligació ni cap requisit explícit que impliquin la participació de les autoritats subnacionals». Malgrat que la dimensió territorial metropolitana està present en tots els estats europeus, encara que amb diferents nivells de reconeixement, l'absència d'una elecció directa en la majoria dels seus representants pot restar-li certa legitimitat (Tomàs, 2018). Tanmateix, l'informe destaca, com a excepcions, els plans nacionals de Finlàndia, els Països Baixos, Portugal i, en menor mesura, Itàlia, que són països en els quals la descentralització i els ens locals sempre han tingut un paper més important que en la resta dels estats. El 14 de juny del 2021, els membres de l'EMA van participar en una reunió en línia, on es van plantejar una sèrie de qüestions formulades pel professor Iván Tosics del Metropolitan Research Institute de Budapest. Es va debatre quin paper s'estava tenint en l'elaboració i posada en marxa dels fons de recuperació i resiliència. Hi van participar 19 àrees metropolitanas de nou estats diferents: Itàlia (Milà, Roma i Torí), amb la representació institucional que en l'àmbit local recau en l'Associació Nacional de Municipalitats Italianes (ANCI), tot i que a escala metropolitana no té cap paper en relació amb el MRR; França (Gran Lió i París); Polònia (Àrea Metropolitana de Katowice, Cracòvia, Varsòvia i Breslau); Espanya

(Àrea Metropolitana de Barcelona); Finlàndia (Regió de Hèlsinki); Irlanda (Dublín); Irlanda del Nord (North West City Region); Eslovàquia (Regió de Bratislava), i Hongria (Budapest). Els acords als quals es va arribar van ser: l'intercanvi d'informació i la participació que els socis eventualment tindrien en els plans nacionals, compartir les bones pràctiques, celebrar la trobada anual a Porto i sumar-se a altres iniciatives. La tasca desplegada per l'EMA va ser tramesa a Elisa Ferreira, comissària de Cohesió i Reformes, que el 3 de febrer del 2021 va respondre posant èmfasi en la necessitat que la inversió creés valor afegit i que es reforcés la idea de control en la despesa, tot i que no es fes referència a la participació local o metropolitana en el disseny i la distribució dels fons del MRR.

«[...] Els plans nacionals de recuperació i resiliència proporcionaran un full de ruta complet per implementar el mecanisme a escala estatal. S'hi haurà de justificar detalladament cada inversió i reforma planificades i integrar-les en un marc estratègic més general, tant del país com de la UE. Hi haurà un sistema potent de control i seguiment per garantir no només que els recursos es gastin d'acord amb la normativa establerta per la UE, sinó també que tots els projectes finançats per la UE generin valor afegit. [...]»¹⁵

¹⁵ Traducció d'un fragment de la carta de resposta de la comissària Ferreira als membres de l'EMA, enviada des de la seu de la Comissió al carrer de la Loi, 200, a Brussel·les

5. Conclusions i implicacions de la governança NGEU en l'àmbit metropolità

Una de les conclusions que es veu reforçada després del Consell Europeu del juliol del 2020 és el gran valor polític de l'acord, que atorga protagonisme al paper de la Unió Europea com a actor econòmic global. La necessitat i la gravetat de la situació a l'inici de la pandèmia, així com el fort impacte econòmic que va tenir, van dur els líders europeus a arribar a un acord que evités el col·lapse econòmic i sanitari. Tant és així, que una de les primeres decisions de la Comissió i del Govern espanyol va ser permetre reassignar els fons FEDER que encara no estaven compromesos a despeses sanitàries derivades de la COVID-19. Una decisió del tot inèdita, en el marc dels programes operatius dels fons FEDER, que pretenia sufragar l'increment econòmic que suposava l'estrès al qual estava sent sotmès el sistema sanitari.

Després del Consell Europeu i amb l'acord que va acabar cristal·litzant amb el NGEU, hauran de passar uns quants mesos, potser anys, per veure quina és la resposta donada pel Govern espanyol a un repte d'aquestes dimensions. Hi ha dubtes i incerteses sobre la capacitat d'executar aquest volum de fons. Cal tenir en compte que, per al període del MFP 2014-2020, la certificació del total de la despesa de la qual l'Estat espanyol ha estat beneficiari és de poc més del 40%, deu punts per sota de la mitjana europea. Amb l'agreujant que els fons que no se certifiquen, es perden. Aquesta pèrdua de recursos no deixa de ser un desavantatge competitiu respecte de la resta de socis europeus, a més d'un element que devalua la reputació del Govern com a gestor del finançament.

D'altra banda, la manca de participació dels agents socials i econòmics, i la clara infrarepresentació dels ens regionals –com les comunitats autònomes i les diputacions– i dels locals –àrees metropolitanes i ajuntaments–, reduiran l'impacte que podrien tenir els fons en la recuperació i la reconversió que

s'espera que produeixin. Fins al novembre del 2021, les convocatòries que han sortit relatives al NGEU preveuen uns criteris de centralització administrativa elevats, fet que motivarà un alentiment en tots els processos administratius. Vinculat al procediment administratiu, un dels elements que tindrà molta importància pel que fa a l'execució de la despesa és la contractació pública. En aquest punt hi ha aspectes que pretenen agilitzar-la per evitar que la lentitud del procediment sigui el motiu de la manca d'execució. Les tramitacions d'urgència del RDL 36/2020, l'anul·lació de les autoritzacions expresses del Consell de Ministres per a adjudicacions superiors a 12 milions d'euros, les reduccions de terminis o l'ampliació dels supòsits pels quals es poden utilitzar el procediment obert simplificat (abreujat o no) o els recursos especials en matèria de contractació (article 58 del RDL 36/2020), per posar alguns exemples, són canvis dirigits a reduir terminis i aspectes a valorar en el futur.

En l'àmbit estrictament metropolità, qui ha treballat un posicionament més ampli sobre la participació i el disseny a escala d'estats és la xarxa European Metropolitan Authorities (EMA), que ha convocat diferents sessions de treball per analitzar com s'estaven elaborant els plans de recuperació i resiliència. En la sessió de juny del 2021, ja estava bastant estesa la percepció que els plans nacionals s'havien configurat al marge de les entitats locals i metropolitanes. En l'àmbit espanyol, el paper dels ens locals en el NGEU ha correspost, formalment, a la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), però el seu paper en el disseny, la planificació i la distribució dels fons ha estat escàs. Aquesta manca de participació de les federacions de municipis a escala nacional, i atenent a les conclusions de les sessions organitzades per l'EMA, ha estat la majoritària als estats membres de la Unió Europea, on les autoritats locals, municipals i/o metropolitanes han tingut un paper secundari, quan



no irrellevant, tal com ho mostra l'informe de posició sobre el paper de les àrees metropolitanes en la planificació i la implementació del MRR de l'EMA de l'11 de desembre del 2020.

En l'àmbit europeu també es fa notar l'absència local i metropolitana en l'elaboració dels plans nacionals. El dictamen adoptat per la comissió COTER (Commission for Territorial Cohesion Policy) anava en aquesta línia de propugnar que «les ciutats i les regions representades a la comissió COTER adverteixen dels endarreriments i les tendències centralitzadores com a conseqüència de la pandèmia, així com del sentiment d'infrarepresentació en els processos preparatoris». El dictamen planteja la importància que tenia la plena participació dels ens locals i regionals, els socis econòmics i la societat civil en totes les etapes de preparació i aplicació dels acords d'associació i els programes operatius tant dels fons de cohesió com del NGEU. Un altre dels punts clau del dictamen defensava com a objectiu emfatitzar la importància dels principis d'associació i governança multiescala

en el procés de programació, i el clar senyal polític enviat en referència a la necessitat que les veus de les regions i les ciutats havien de ser escoltades com a socis de ple dret. Els objectius perseguits per la Comissió, i l'objecte de les convocatòries (en particular la transició ecològica) deixava implícita la necessària participació de les administracions local i metropolitana. Tanmateix, i atenent a les convocatòries publicades fins ara, hi ha una clara mancança de reconeixement metropolità en les convocatòries provinents dels ministeris, en què només es fa referència a la realitat metropolitana des de l'accepció d'agrupació de municipis. Finalment, cal destacar la poca coordinació entre ministeris, la FEMP i les conferències sectorials en la tramesa d'informació.

5.1 Els processos d'elaboració dels plans nacionals

Un programa d'aquestes característiques no està exempt de dificultat. La negociació política s'ha fet entre caps de govern i la majoria dels països

europaus han optat per capitalitzar els rèdits d'aquest important finançament per a reformes i inversions que la pandèmia obliga a fer en un període molt breu de temps. El Govern espanyol ha controlat la informació des de la Moncloa i ha costat que les administracions locals disposessin d'informació clara més enllà del que apareixia a la premsa i les comptades comunicacions de la FEMP. D'altra banda, queda molt poc definit quin és el paper que han jugat les manifestacions d'interès (Mdl), que van ser convocades pel Govern espanyol amb la voluntat de definir projectes, iniciatives o línies d'actuació dels diferents àmbits que estableixen les mateixes administracions i que podien ser susceptibles de rebre finançament per part del NGEU. Les van convocar els ministeris i van tenir tres elements que les identificaven: temàtica, requisits i documentació, i termini. La presentació d'aquestes manifestacions d'interès no generava cap dret d'accés al potencial finançament, ni tampoc cap obligació per part de l'Administració pública. La majoria de Mdl es van elaborar el mes de febrer del 2021. No han tingut cap recorregut ni s'ha fet retorn de la documentació oferta al Govern espanyol. En aquest sentit, no hi ha cap línia de continuïtat.

5.2 El paper de les administracions regionals i locals en el repartiment i la distribució dels fons

Cada Administració pública va optar, amb mecanismes molt similars, per elaborar grans plans de reforma, que s'havien de finançar amb el MRR. Així ho van fer l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona i l'AMB. En el cas de la Generalitat de Catalunya, el NGEU va esdevenir una prioritat política, que va formar part de les negociacions del nou Govern que es va conformar el maig del 2021. El Departament d'Economia va elaborar el Next Generation Catalonia i es va habilitar un repositori perquè cada Administració pública pogués enviar-hi els projectes. En pocs dies es van recollir un total de 572 projectes arreu del territori. El Govern espanyol, per la seva part, va habilitar la figura dels ja descrits manifestos d'interès, com un procés previ a l'elaboració definitiva del pla España Puede, que, tanmateix, no va servir per contribuir a la redacció del pla ni tampoc va tenir continuïtat en la distribució dels fons. El gener del 2021, el Govern de la Generalitat va proposar crear dos consorcis: un sobre sostenibilitat territorial,



que identificaria propostes en matèria d'habitatge, urbanisme, infraestructures, mobilitat i eficiència energètica; i un altre sobre serveis de digitalització, que gestionaria programes de transformació digital de sectors, territoris i administracions públiques, com ara el desplegament d'infraestructures de fibra òptica, la promoció turística del territori aprofitant els instruments que aporta la digitalització, o la implementació coordinada de l'estratègia de digitalització de l'educació.

5.3 L'excessiva atomització dels fons

Un cop els diferents ministeris comencen a publicar les convocatòries, una de les primeres conclusions que s'observen és l'excessiva atomització del finançament garantit. A data d'avui,¹⁶ i a tall d'exemple, hi ha una partida de 642 milions d'euros per a tot l'Estat espanyol en la component 5.11 sobre actuacions de sanejament, i el projecte de l'AMB planteja un projecte de 47,39 milions d'euros. O en el cas de les zones de baixes emissions, hi ha una previsió de 2.400 milions d'euros per a tot l'Estat i el projecte metropolità és de 846,34 milions d'euros. Caldrà veure al final del període quina és l'execució total, però l'excessiva fragmentació pot anar en detriment de grans transformacions urbanes, que necessiten inversions amb molt més volum econòmic del que, en principi, s'està plantejant.

5.4 L'estructura de governança del MRR

La governança del MRR també és un aspecte deficitari en la definició del mecanisme, en una voluntat que es presenta excessivament centralitzadora en el control dels projectes i en l'execució dels fons. El Govern espanyol va crear cinc nous òrgans de governança per a la posada en marxa del Pla: la Comissió per a la Recuperació, la Transformació i la Resiliència, presidida pel president del Govern espanyol amb participació dels ministeris i les secretaries d'Estat més vinculats a l'execució del Pla; el Comitè Tècnic, que donarà suport tècnic i legal a la Comissió i que estarà integrat per un màxim de 20 persones; la Unitat de Seguiment del Pla, que proporcionarà informació contínua al president del Govern espanyol i que farà un seguiment polític i estratègic del Pla; grups d'alt nivell dels principals sectors implicats (sector privat, agents socials, societat

civil...), que serviran d'espais de debat, informació, assessorament i seguiment dels programes i seran impulsats pels ministeris, i la Conferència Sectorial de Fons Europeus amb les Comunitats Autònomes, que liderarà la ministra d'Hisenda i que serà la responsable de rendir comptes amb les institucions europees. Finalment s'estableix que la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) serà l'autoritat de control. Sembla, doncs, que la Comissió Ministerial actuarà com a òrgan de govern i que la Conferència Sectorial serà l'espai de repartiment per comunitats autònomes, però no hi ha prevista, fins ara, la participació efectiva a escala local i metropolitana.

En conclusió, i responent a la pregunta sobre quina ha estat i quina és la participació dels àmbits local i metropolità en el NGEU atenent als reptes que planteja la Comissió Europea, no es pot dir altra cosa que en aquest punt del període 2021-2024 ha estat limitada, quasi inexistent. Probablement, el finançament acabarà reflectint o corregint aquesta mancança, però tant per a l'àrea metropolitana de Barcelona, com per a la resta d'àrees metropolitanes europees, la governança i el reconeixement real d'aquest espai territorial continua sent una assignatura pendent.

¹⁶ 30 de setembre del 2021

6. Bibliografia i documents de referència

Chiodi, F. M. (2020). Next Generation EU. Una oportunitat para una Europa más fuerte. *Cultura Econòmica*, 38(100), 95-120.

Consell Europeu (EUCO). *Pla de Recuperació per a Europa*.
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>

Consell Europeu (EUCO). (17-21 de juliol del 2020). *Special meeting of the European Council* [en línia].
<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

IESE (2021). *Fons NGEU. Set eixos per impulsar l'economia de la regió metropolitana de Barcelona*

Lloveras, J. M. (2021). *The Next Generation European Union: opportunity and risk*. CIDOB, Barcelona

Morillas, P. et al. (2021). *What will the EU look like post-pandemic? Ten challenges for a Europe in search of recovery*. CIDOB, Barcelona.

Portal oficial del Govern espanyol sobre l'estratègia del NGEU

OIRESCON (2021). *Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*

The European Policies Research Centre (EPRC)
<https://eprc-strath.org/>

Tomàs, M. (2018). Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea metropolitana de Barcelona. *Papers* (61), 52-59.

Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. El pla España Puede es va presentar el 13 d'abril del 2021. És un pla inspirat en l'Agenda del Canvi, l'Agenda 2030 i els objectius de desenvolupament sostenible de les Nacions Unides.

Next Generation Catalonia

Projectes metropolitans del Next Generation European Union

Informe de posició de l'EMA sobre el paper de les àrees metropolitanes en la planificació i la implementació del Mecanisme Europeu de Recuperació i Resiliència (11 de desembre de 2020)

