

ESTUDIOS

La cohesión social en Europa: su desarrollo en nuestro país a través de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹

Víctor Manuel Montoro Caba²

Resumen: Este artículo tiene como objetivo general ofrecer al lector en general, y a los responsables de las políticas públicas en particular, desde un prisma eminentemente didáctico y práctico, algunas pistas para poder impulsar herramientas y medidas que permitan avanzar en el desarrollo de la cohesión social en los distintos niveles territoriales que conforman nuestro país, optimizando en esa dirección la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los fondos Next Generation que van asociados a dicho Plan. Para conseguir una mayor comprensión de la magnitud y de la dimensión del reto que se plantea, el presente artículo recoge una breve e inicial aproximación al concepto de cohesión social más comúnmente adoptado por la doctrina, que sirva, para delimitar su alcance conceptual, su recepción a través del desarrollo legislativo de la Unión Europea, identificando incluso los recursos sociales y económicos puestos en marcha para alcanzar su consecución, pasando directamente, a través de un análisis hermenéutico, al tratamiento de las posibilidades que ofrece la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de nuestro país a través de los fondos Next Generation, como instrumento–palanca que permita elevar exponencialmente el grado de desarrollo de la cohesión social en nuestro país.

Palabras clave: *Cohesión social, Europa, Next Generation, Plan Recuperación.*

¹ Quiero agradecer especialmente este artículo a mis Codirectores de tesis doctoral, los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, Miguel Agudo y Ciro Milione, por su paciencia a la hora de entender mi particular situación y disponibilidad, y su apoyo cuando lo he necesitado, y a mi familia, en especial a mi mujer y a mi hija, por mis ausencias durante el tiempo de investigación y elaboración del presente artículo.

² Coordinador Técnico Provincial de Andalucía Emprende, vmontoro5@gmail.com.

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2023.

Fecha de admisión: 15 de octubre de 2023.

Social cohesion in Europe: its development in our country through the implementation of the recovery, transformation and resilience plan

Abstract: The general objective of this article is to offer the reader in general, and public policy makers in particular, from an eminently didactic and practical point of view, some clues for promoting tools and measures that will enable progress to be made in the development of social cohesion at the different territorial levels that make up our country, optimizing in this direction the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan and the Next Generation funds associated with this Plan. In order to achieve a better understanding of the magnitude and dimension of the challenge that arises, this article includes a brief and initial approach to the concept of social cohesion most commonly adopted by the doctrine, which serves to delimit its conceptual scope, its reception through the legislative development of the European Union, even identifying the social and economic resources put in place to achieve its attainment, passing directly, through a hermeneutic analysis, to the treatment of the possibilities offered by the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan of our country through the Next Generation funds, as an instrument-lever that allows to exponentially raise the degree of development of social cohesion in our country.

Keywords: *Social, Cohesion, Europe, Next, Generation, Plan, Recovery.*

La cohesión social en Europa: son développement dans notre pays à travers la mise en oeuvre du plan de relance, de transformation et de résilience

Résumé: L'objectif général de cet article est d'offrir au lecteur en général, et aux responsables des politiques publiques en particulier, dans une perspective éminemment didactique et pratique, un certain nombre d'idées pour promouvoir des outils et des mesures qui permettront de progresser dans le développement de la cohésion sociale aux différents niveaux territoriaux qui composent notre pays, optimisant ainsi la mise en oeuvre du Plan de relance, de transformation et de résilience et des fonds Next Generation qui sont associés à ce Plan. Afin de mieux comprendre l'ampleur et la dimension du défi posé, cet article comprend une brève et première approche du concept de cohésion sociale le plus couramment adopté par la doctrine, qui sert à délimiter son champ conceptuel, sa réception à travers le développement législatif de l'Union européenne, et même à identifier les ressources sociales et économiques mises en place pour parvenir à sa réalisation, en passant directement, par une analyse herméneutique, au traitement des possibilités offertes par la mise en oeuvre du Plan de redressement, de transformation et de résilience de notre pays à travers les fonds Next Generation, en tant qu'instrument-levier permettant une augmentation exponentielle du degré de développement de la cohésion sociale dans notre pays.

Mots clé: *Cohésion, sociale, Europe, Next, Generation, Plan, Récupération.*

I. Introducción

Son innumerables las ocasiones en las que hemos oído que la convergencia europea nunca será plena si no logramos, además de una Unión Política y Económica, una Unión Social, una *Europa Social*. Se habla del *modelo social europeo*, en ocasiones sin rigor. Se trata de una aspiración histórica y permanente que sin embargo no se ha traducido en una legislación coherente y armonizada de los distintos países miembros encaminada a dicho objetivo.

Partiendo de la complejidad inicial para confirmar la existencia de tal modelo de la Europa Social, así como incluso para precisar su contenido, éste es el objetivo principal del presente artículo científico: profundizar en la idea de cohesión social europea y, por ende, española, y evaluar y analizar si los novedosos instrumentos de financiación (Next Generation EU) puestos en marcha por la Unión Europea para combatir las terribles consecuencias tanto de naturaleza económica como social que ha generado la pandemia de la COVID-19 pueden coadyuvar a lograr esa plenitud en lo social a la que aspiramos como ciudadanos de un Estado de Derecho, analizando las vías que en el caso de nuestro país tendríamos a nuestro alcance para elevar el nivel de cohesión social en nuestro territorio.

Cierto es que tenemos que arrancar de una premisa esencial, como es negar la mayor, y es que, desgraciadamente, no se puede afirmar que la Unión Europea (UE) se haya caracterizado por realizar esfuerzos especialmente significativos para poder trasladar un concepto unívoco sobre qué podemos entender por cohesión social, a diferencia de lo que han hecho otras instituciones³.

Pese a ello, no es menos cierto que en el transcurso del tiempo y acompañando en paralelo a la propia evolución de la UE, se ha ido conformando poco a poco una concepción propia y singular de la cohesión social que ha ido adquiriendo cuerpo, al menos de forma parcial, a través de ciertas políticas sectoriales e iniciativas comunitarias que ha llegado hasta nuestro días, donde incluso se podría considerar que una parte esencial de la acción política de la Unión Europea la constituye su estrategia específica en materia de cohesión social.

Por lo tanto, de entrada debemos ser conscientes que la construcción de un modelo de cohesión social europea es fruto de un largo y tortuoso proceso que comienza

³ PÉREZ YRUELA, M. (2012), *Modelo de Cohesión Social en Europa*, p. 46. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC).

con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCCEE) de 1957, y que continúa desarrollándose y evolucionando en nuestros días.

La puesta en marcha del mecanismo de financiación Next Generation EU, como fondo extraordinario para paliar los efectos devastadores de la pandemia del COVID-19, abrió la puerta a los Gobiernos nacionales de la UE a plantear Planes específicos de recuperación económica y social (eso sí, asumiendo determinados compromisos e hitos determinados por la UE) que suponen una herramienta adicional de financiación para el desarrollo de políticas socio-económicas de importante calado e impacto en el corto y medio plazo en sus respectivos territorios.

En el caso de nuestro país, la cohesión social ocupa un lugar preferente y privilegiado como uno de los cuatro ejes que vertebran el contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que sirve de marco para la ejecución de los fondos Next Generation en nuestro país.

Teniendo claro este contexto, de rabiosa actualidad, este autor considera que se hace indispensable intentar atisbar y dejar entrever propuestas concretas que puedan servir de referencias (e incluso de posible hoja de ruta) a los responsables y gestores públicos que van a tener que plantear proyectos susceptibles de obtener financiación bajo el paraguas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuando a través de dichos proyectos pretenden incrementar el nivel de cohesión social del territorio al que sus competencias alcancen.

2. Cohesión social: una primera aproximación conceptual y doctrinal

Antes de avanzar en la evolución y desarrollo legislativo y reglamentario de la cohesión social en la Unión Europea hasta llegar a nuestros días, para contextualizar mejor el objeto de este artículo científico, resulta preceptivo realizar al menos un breve análisis preliminar y aproximado del concepto de “cohesión social”, verdadero eje central de la presente reflexión doctrinal.

A tal fin, la primera pregunta que deberíamos hacernos es: ¿Qué es la cohesión social? A priori, es evidente que se trata de un concepto íntimamente relacionado con la democracia, la sociedad y la economía, al mismo tiempo. Fundamental ese acercamiento conceptual inicial, porque se trata de un concepto que se suele relacionar de manera automática con el grado de integración de la ciudadanía

en su comunidad. Es más, como primera premisa axiológica podemos partir incluso afirmando, sin temor a equivocarnos, que del grado de cohesión de una sociedad y/o comunidad concreta dependerá el nivel de calidad democrática de dicha sociedad.

La palabra cohesión proviene, desde un punto de vista etimológico, del latín *cohaesum*; cohesión significa la acción y efecto de adherirse o unirse entre sí. Por lo tanto, podemos concluir que la cohesión, en sí misma, implica algún tipo de unión o enlace. Y la acepción “social” tiene su origen en el vocablo latino “socii”, que significa “aliados”. Su origen histórico lo encontramos en los estados italianos de Socii, que fueron aliados históricos de la República romana, aunque finalmente acabaron rebelándose contra Roma en la Guerra Social de 91–88 a. C.).

Por lo tanto, una primera acepción elemental de cohesión social en cuanto a su acervo histórico sería **la acción de unirse entre sí aliados**.

Han sido numerosos los autores que han tratado de acotar el concepto de cohesión desde diversas perspectivas. Sin embargo, todas ellas adolecen de una visión multidimensional, que englobe todas las vertientes que pueden integrarse dentro de un concepto omnímodo y universal como es la cohesión social entendida en sentido amplio. Todas aportan aproximaciones incompletas que abordan un concepto tan indeterminado y multidimensional al mismo tiempo de un modo parcial o sesgado en función de la disciplina científica desde la que se aborda.

Un enfoque al que podríamos llamar más “clásico” es el que aporta el sociólogo francés Emile Durkheim⁴. A Durkheim se lo considera como el autor que por primera vez acuña un concepto de cohesión social contemporáneo.

Durkheim utiliza el concepto como parte de una solución propia a la pregunta heredada de la filosofía social clásica sobre las condiciones o factores que favorecen o impiden la unión entre los individuos que conforman una sociedad, y viene a postularse entre una de las dos opciones que eran preponderantes sobre la noción de cohesión social en los siglos XVII y XVIII: la liberal y la contractualista. Estas posturas difieren, entre otros aspectos, en lo que consideran los elementos que mantienen unida a la sociedad. La postura liberal presupone que la comunidad política –la sociedad– solo es posible gracias al intercambio o acuerdo instrumental entre individuos racionales. Por su parte, la postura contractualista sostiene que la sociedad se mantiene unida porque existe, previamente y de manera natural en

⁴ DURKHEIM, E. (1987), *La división del trabajo social*. Madrid: AKAL.

el ser humano, un sentido de comunidad indispensable para sentar las bases del contrato social. La definición de cohesión social de Durkheim descansa como parte del marco de la explicación de la división del trabajo y su papel en la evolución de las sociedades. En ese sentido, la cohesión social es entendida como un atributo de la sociedad, emanada de los vínculos sociales duraderos que establecen los individuos entre sí y con las instituciones sociales vigentes. Para Durkheim era indispensable un sistema de normas y valores que regulara las bases y desarrollo de las interacciones y contratos entre los individuos. Tanto es así, que sostenía que la división social del trabajo, lejos de ser un factor de crisis, constituía el eje articulador de un nuevo tipo de solidaridad social en las sociedades modernas.

Posteriormente, se añaden aportaciones interesantes desde el prisma, por ejemplo, de la economía política, con la aparición durkheimiana anteriormente mencionada de la división social del trabajo. El trabajo de Durkheim sienta las bases para el tratamiento sociológico de la cohesión social.

Al concepto de cohesión social se incorporan nuevos e interesantes elementos con la entrada en escena de la obra del sociólogo estadounidense Talcott Parsons⁵, que aporta una transformación del concepto importante. Parsons, además, añadió a la definición de Durkheim un elemento importante y economicista: la *asignación de recursos*, entendida como la forma en que aquellos bienes más importantes para el desarrollo de una sociedad están efectivamente repartidos entre los individuos que la integran.

Esta nueva concepción de Parsons revolucionó el concepto de la cohesión social e incluso su alcance, al considerar que una sociedad depende tanto de la correspondencia entre la asignación de sus escasos recursos como de la integración (entendida como la distribución de valores y normas) de dichos procesos distributivos.

Auguste Comte⁶, por su parte, fue uno de los primeros críticos de la idea de que el mercado integraría plenamente a la sociedad. Para este autor, las revoluciones políticas, el industrialismo y la Ilustración habían desgastado la dimensión moral de la sociedad manifestada en la religión. Comte creía que la unión de una sociedad se fundaba en un sistema de creencias, valores y normas compartidos cuyas nociones fundamentales no podrían basarse ni en la religión ni en el mercado. Al

⁵ PARSONS, T. (1984), *La estructura de la acción social*. Madrid: Guadarrama.

⁶ COMTE, A. (1980), *Discurso sobre el espíritu positivo*. Versión y prólogo de Julián Marías. Madrid, Alianza Ed. ISBN 84-206-1803-9.

Estado le correspondería, por tanto, ocupar un lugar central en el desarrollo de dicho sistema de creencias, valores y normas sociales.

Hay otros autores más recientes, como Jane Jenson⁷ (con su visión de las cinco dimensiones centrales del concepto de cohesión social), Paul Bernad⁸ (con su crítica feroz del concepto de cohesión social al calificarlo como “cuasiconcepto”), David Lockwood⁹ (que aborda el concepto de cohesión social desde la sociología y desde el problema del “orden” como elemento central de su posicionamiento doctrinal), Regina Berger-Schmitt¹⁰ (que aporta un enfoque normativo de utilidad para la política pública) o Ade Kearns y Ray Forrest¹¹ (que aportan la dimensión espacial de la cohesión social), por citar algunos, que vienen a complementar el concepto de cohesión social desde otros puntos de vista. Se trata de autores que se han esforzado especialmente en sintetizar aún más el concepto de la cohesión social y qué debemos entender como tal, pero en la mayoría de los casos, como decíamos antes, con una visión parcial y/o sesgada del concepto. Por todo ello, tenemos que decir, a modo de conclusión, que se trata de un debate doctrinal que aún sigue abierto y que no ha terminado de acotar un concepto de cohesión social que recoja todas las dimensiones que pueden abordarse desde dicho concepto.

Se podría decir que quién más se acerca a la definición del concepto de cohesión social tal y como hoy lo conocemos es Carlos Barba¹², que sostiene que para dotar de relevancia analítica a la cohesión social deben satisfacerse tres condiciones:

⁷ JENSON, J. (1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Gatineau (Québec): Strategic Research and Analysis Directorate.

⁸ BERNARD, P. (1999), “*Social Cohesion: A Critique*”, CPRN Discussion Paper, F I 9, diciembre, pp. 1–26. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

⁹ LOCKWOOD, D. (1976), “*Social Integration and System Integration*”, en G. K. ZOLLSCHAN y W. HIRSCH (eds.), *Social Change Explorations, Diagnosis and Conjectures*, pp. 370–383. Nueva York: J. Wiley.

¹⁰ BERGER-SCHMITT, R. (2000), “*Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*”, *EuReporting Working Paper 14*. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.

¹¹ KEARNS, A. y R. FORREST (2000), “*Social Cohesion and Multilevel Urban Governance*”, en *Urban Studies*, vol. 37, núm. 5–6, pp. 995–1017.

¹² BARBA, C. (2011), “*Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina*”, en C. BARBA y N. COHEN (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, pp. 67–86. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

distinguir la cohesión social de la integración social, otorgarle centralidad a los problemas de integración social—en especial el de la desigualdad social—y manejar una noción normativa de la cohesión separada del paradigma de la construcción de sociedades de mercado.

A lo largo de este apartado, por tanto, hemos presentado un breve esbozo histórico del desarrollo de la noción de cohesión social. A grandes rasgos, y a modo de resumen, se pueden ubicar dos periodos fundamentales.

El primer momento se sitúa cuando se sientan las bases del concepto sociológico de cohesión a partir de la obra de Émile Durkheim. Este periodo se prolonga al interior del campo sociológico hasta la recuperación y replanteamiento que realiza Talcott Parsons. Como señalamos, con la obra de Parsons este concepto llega a su momento cumbre.

El segundo momento puede definirse como el de resurgimiento. Acontece a partir del segundo lustro de la década de 1990, aunque los principales trabajos se elaboraron ya en la primera década del siglo XXI. Emerge primero, al calor de la constitución de la Unión Europea, como un tema vinculado al campo de la política pública y solo después es retomado en el campo académico, pero incluso en este último terreno la influencia de las preocupaciones ligadas al diseño e implementación de políticas públicas es notoria.

Sin embargo, debemos concluir que todas las acepciones del concepto de cohesión social que hemos analizado adolecen de un factor fundamental cuando pretendemos abordar políticas públicas que implementen medidas que favorezcan el desarrollo de la cohesión social en un determinado territorio. Estamos hablando de la necesidad de introducir el elemento de la sostenibilidad, no solo económica y financiera de los recursos movilizados, sino desde el punto de vista territorial, de forma que las políticas puesta en marcha perduren en el tiempo y posibiliten un desarrollo gradual y continuo de la cohesión social pretendida. Por lo tanto, bajo este prima, abordaremos la cohesión social asociada al concepto de sostenibilidad desde una triple vertiente: económica, territorial y social, como un concepto integrador de cohesión social que abarca diversos planos como lo político, lo económico, lo social y lo cultural, que deben formar parte *“sine qua non”* de su acervo esencial, y no debemos caer en el error de tener una visión parcial dando preferencia a alguno de los aspectos que definen su propio concepto.

2. Acogida de la cohesión social en el desarrollo normativo de la Unión Europea

En cuanto al despliegue normativo de la cohesión social en el seno de la Unión Europea, tenemos que comenzar el análisis haciendo una breve reseña histórica, y situarnos a mediados del siglo XX, fundamentalmente en Europa Occidental, donde se produce un primer desarrollo del modelo de Estado de derecho y su transición al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar. Surge como consecuencia de las primeras reivindicaciones sociales y políticas derivadas de la Revolución Industrial.

En Europa contamos como primer referente normativo que recoja los derechos sociales a la Constitución alemana de Weimar de 1919, seguida de nuestra Constitución de la Segunda República de 1931, amén de las Constituciones propias de los primeros Estados socialistas del bloque soviético. Sería tras la Segunda Guerra Mundial cuando el reconocimiento de estos derechos se generalizaría en las Constituciones democráticas.

Pero, realmente, cuando surge el concepto de cohesión social como tal, entendido como un referente central en lo que concierne a las políticas públicas, en Europa, es más concretamente en el segundo lustro de la década de los noventa del siglo XX. El súbito interés en la materia tiene mucho que ver con el propio proceso de construcción y consolidación de la Unión Europea, y de las estrategias adoptadas para fomentar el desarrollo de los miembros de esa comunidad. En dichas estrategias se incorporó el enfoque de cohesión social con el principal objetivo de reducir las desigualdades en materia de desarrollo económico y social entre los miembros y hacer más viable a través de esa vía la unión económica y monetaria que ya estaba en ciernes, mediante mecanismos de compensación a los países menos desarrollados. Precisamente y en ese contexto, en el marco del Tratado de Maastricht de 1993 se creó el denominado Fondo de Cohesión Social, cuya finalidad principal precisamente es la de canalizar recursos hacia los países de menor desarrollo de la Unión Europea (que en aquel momento eran España, Portugal, Grecia e Irlanda), como mecanismo para promover su desarrollo económico y social e incrementar su participación en la unión económica y monetaria. A partir de esa fecha, el tema de la cohesión social quedó en la Unión Europea ligado al fomento del desarrollo y, por esa vía, al campo de las políticas públicas.

En términos formales, la importancia de la cohesión social queda plasmada pues en el seno de la Unión Europea a partir de la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, en donde fue reconocida como una de las tres prioridades

de la Unión Europea, aunque no se tradujo implícitamente en una definición del concepto de cohesión social.

Por lo tanto, tenemos que afirmar que, de entre todos los Tratados que han sido esenciales para avanzar en la construcción de la Unión Europea, el de Maastricht se puede considerar como el que dio el paso más determinante para consolidar la dimensión social de la Unión Europea. Como elemento novedoso más destacable, debemos mencionar que incorporó un apartado nuevo relativo a los objetivos de la Unión Europea y recogió una verdadera definición de la misión de la Unión Europea entendida como entidad supranacional política que aspira a reforzar los aspectos sociales de cada Estado miembro.

Con esta finalidad, se previó que la Unión Europea desarrollara una política específica en el ámbito social y otra que va directamente dirigida al fortalecimiento de la cohesión económica y social. Con la intención de reforzar ambos aspectos, se añadieron en cada caso protocolos sobre política social y sobre cohesión económica y social. En el primero de ellos nos encontramos parte del contenido de la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, que realmente fue aprobada con carácter previo al Tratado de Maastricht (en 1989). Pero el refuerzo de la política de cohesión social requería dotar a esta estrategia de fondos específicos que permitiesen alcanzar la virtualidad práctica de lo que se pretendía, elevar el nivel de protección social de los ciudadanos europeos. A tal fin, se creó, como decíamos anteriormente, un nuevo fondo estructural, que hoy conocemos como Fondo de Cohesión, en el que precisamente se reflejaba esa idea de reforzar la cohesión dentro de la Unión Europea mediante la creación de infraestructuras que promovieran la integración territorial.

En el período que discurrió entre la aprobación del Tratado de Maastricht y la del *Tratado de Lisboa (2007)* hubo algunas modificaciones e incorporaciones que vinieron a dotar de más contenido la política social y de cohesión de la Unión. Una incorporación que merece la pena destacar por su importancia se hizo en el *Tratado de Ámsterdam (1996)*, concretamente la creación de la política comunitaria de empleo, viniendo a corregir situaciones de desigualdad en mercados de trabajo con un desempleo estructural. Otra novedad destacable fue la recogida en el *Tratado de Niza (2000)*, en el que se refuerza la capacidad de la Comisión para apoyar y complementar la capacidad de los Estados miembros en varios aspectos como inmigración y exclusión social, entre otros. Como resultado, se crea específicamente el Comité de Protección Social. Y en este preciso momento la preocupación de la Unión por el problema de la exclusión social se intensifica.

Sin embargo, debemos tener siempre presente que la idea de la cohesión social en territorio europeo, plasmada en el concepto de una Unión Europea no solo económica, sino también social, es un viejo anhelo de los órganos e instituciones comunitarias desde sus inicios y una verdadera asignatura pendiente continua, como ya avanzamos en la introducción.

Desde su creación, siempre se han podido evidenciar importantes diferencias de carácter territorial y demográfico en la Unión Europea, que han propiciado obstáculos adicionales que han dificultado una efectiva integración y desarrollo social en el continente. Tal era la evidencia de estas disparidades, que incluso en el propio *Tratado de Roma (1957)* se pusieron en marcha los primeros mecanismos de solidaridad que tuvieron como objetivo fundamental ejercer de herramientas correctoras de desequilibrios territoriales, sociales y económicos. Estamos hablando, para ser más concretos, de dos Fondos Estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). En 1975, se añadió la variable de la dimensión regional con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Sin embargo, en honor a la verdad, hay que afirmar que durante mucho tiempo estas iniciativas gozaron de unos recursos muy modestos. Y es que, para garantizar los derechos mínimos que requiere todo proceso de cohesión social, es preciso contar con una importante dotación de fuentes de financiación para hacerlos efectivos.

Mediante los Fondos Estructurales se intenta abordar una problemática concreta y específica, concretamente la siguiente:

- Dar más apoyo a regiones con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.
- Reactivar económica y socialmente las zonas afectadas por una transición industrial.
- Combatir la despoblación en zonas rurales.

Con la inclusión del elemento de la cohesión territorial en el Tratado de Lisboa¹³ (firmado el 13 de diciembre de 2007), los Estados miembros pretendían optimizar al máximo precisamente las fortalezas que tiene cada territorio para así poder contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado de toda la UE. Objetivo sustancial si se quiere obtener una equipación efectiva y real de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea sobre la base de medidas correctoras de discriminación positiva.

¹³ Consejo Europeo. Lisboa. Diciembre 2007.

Desde el punto de vista jurídico, la cohesión en Europa viene expresamente definida y regulada en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El artículo 174, concretamente, plantea reforzar el desarrollo de la Unión Europea mediante el desarrollo de su cohesión económica, social y territorial. Para ello, resulta vital reducir al máximo las desigualdades existentes entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Destaca la mención específica a la especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como anteriormente mencionamos.

Precisamente, y al hilo de este planteamiento, una de las grandes novedades que introduce el Tratado de Lisboa es que, por primera vez, la Unión se dota de una declaración de derechos, que son comunes a todos los ciudadanos europeos. Y es que, aunque previamente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴ fue aprobada en 2000 por el Consejo Europeo celebrado en Niza en dicha fecha (en el marco de la Estrategia de Lisboa de marzo de 2000), se aprobó sin valor vinculante. Ha sido realmente al incorporarse al Tratado de Lisboa cuando ha adquirido la eficacia jurídica de la que no gozaba hasta ahora. Tenemos que ser conscientes del paso importantísimo que ha supuesto este hecho en la consecución por la Unión Europea de los valores propios del constitucionalismo, aunque hay que reconocer la eficacia limitada de estos derechos sociales pues, a diferencia de los derechos civiles y políticos reconocidos por los distintos Tratados de la Unión, no son directamente aplicables, sino que han de ser invocados ante los tribunales de justicia competentes, previo desarrollo legal.

En 2004, el Consejo de Europa revisó su estrategia de cohesión social, justificando la necesidad de promoverla por los riesgos que la amenazaban, y definiéndola como *la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las diferencias y evitando la polarización*. En resumen, nos encontramos con que el Consejo de Europa muestra una especial sensibilidad en ese contexto al considerar que se alcanzará una sociedad cohesionada cuando consigamos establecer una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y que al mismo tiempo persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos.

¹⁴ *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el 18 de diciembre de 2000.

Un nuevo paso para el avance del desarrollo de la cohesión social en Europa se produjo en julio de 2010, cuando el Consejo de Europa (otra vez) aprobó una **Nueva Estrategia y Plan para la Cohesión Social**, que aportaba nuevos aspectos a la definición anterior de 2004. La nueva definición de cohesión social pasó a establecerse como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. En definitiva, tras esta nueva revisión la cohesión social pasó a convertirse en un concepto político que resulta esencial como vehículo de transmisión para poder conjugar los tres valores centrales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley (esto es, el Estado de derecho).

Como vemos, en la posición del Consejo de Europa se vislumbra perfectamente cómo se ha ido conformando gradualmente el contenido de la cohesión social en paralelo a lo largo de la historia del crecimiento y desarrollo de la Unión Europea. Del mismo modo, hay que destacar la importante vinculación que se establece de la cohesión social con la democracia y el Estado de bienestar: no hay una auténtica democracia –entendida en términos de calidad– sin cohesión social, entendida como instrumento garante del acceso universal del ciudadano a los grandes servicios básicos de educación, salud y atención a la dependencia.

La Unión Europea, por lo tanto, de manera lenta pero paulatina ha venido desarrollando una concepción de propio cuño, específica y singular de lo que se entiende por cohesión social que se ha ido traduciendo a su vez en determinadas políticas públicas e iniciativas comunitarias para poder dar consecución efectiva a dicho paradigma, hasta el punto de que hoy día podemos afirmar que una parte fundamental de su amplia y numerosa acción política la constituye su estrategia de cohesión social.

Siguiendo con esta línea argumental, resulta muy significativo en este análisis el hecho de que las políticas sociales y de cohesión de todos los países miembros constituyen parte fundamental de la cohesión social en todos y cada uno de ellos también. Precisamente, para la consecución de dicho objetivo, desde la Unión Europea se han impulsado actuaciones específicas en este ámbito, poniendo en marcha políticas específicas y sectoriales e implementando mecanismos e instrumentos de cooperación y supervisión de las políticas de los Estados miembros para garantizar alcanzar el objetivo.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que en la noción de cohesión social construida con el paso del tiempo la Unión Europea podemos destacar tres aspectos subyacentes fundamentales:

- 1º) La importancia que cobra el derecho al empleo y a todo lo relacionado con su promoción y con la protección de los trabajadores. El empleo pasa a convertirse en la mejor política de integración y prevención de la exclusión.
- 2º) La lucha contra la pobreza y la exclusión social, entendida como el derecho subjetivo a unas prestaciones suficientes para llevar una vida digna.
- 3º) La reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales.

La novedad radica en el énfasis que se le otorga a la dimensión territorial de la cohesión, que además queda claramente reflejado a su vez en los criterios para la asignación de los fondos destinados a equilibrar el desarrollo territorial y en la importancia que se da a las infraestructuras en la cohesión territorial, que pasa a estar íntimamente relacionada con la vieja aspiración del logro de la cohesión social intracomunitaria.

Precisamente, este concepto tan singular de cohesión social que se ha ido conformando durante el propio proceso de construcción y consolidación de la Unión Europea, permite a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para orientar sus políticas públicas relacionadas con la cohesión social hacia unos objetivos específicos, más concretos y más vinculados y asociados a sus respectivos territorios.

3. Instrumento de financiación fondo Next Generation EU: importancia de la cohesión social como mecanismo vertebrador en situaciones de crisis

La implementación de medidas que contribuyan a solidificar pilares esenciales del Estado del bienestar como es la cohesión social de un territorio, requiere al mismo tiempo una adecuada y correcta asignación de recursos para tener mayores garantías de éxito en cuanto a su desarrollo, y es una cuestión de vital importancia a la hora de planificar y priorizar estratégicamente las políticas públicas relacionadas con tal fin, facilitando su toma de decisiones.

Para poder afrontar con éxito tales actuaciones es muy probable que se requiera tener que graduar el ritmo con el que se quieren impulsar las reformas necesarias, e incluso introducir reorientaciones sobre la marcha que permitan acordar las políticas a impulsar y fortalecer la gobernanza democrática, tal y como plantea Ana Sojo¹⁵.

¹⁵ SOJO, A. (2018), *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva*

Sin embargo, como es por todos conocido, todo saltó por los aires con la irrupción en nuestras vidas de la COVID-19 y la declaración el día 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que nos encontrábamos ante una pandemia internacional.

Las medidas drásticas que hubo de tomarse por parte de los gobiernos del mundo supuso una auténtica paralización de la mayoría de las actividades económicas, generando una situación de crisis económica y social que había de abordar una vez se empezaran a dar pasos para recuperar la normalidad.

Precisamente para acelerar la reconstrucción y recuperación de la economía y el empleo en el territorio de la Unión Europea, el 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU (Próxima Generación UE) por un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación supone una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para poder afrontar a corto, medio y largo plazo los efectos negativos de carácter económico y social producidos por la pandemia.

Dicho instrumento, Next Generation EU, se articula y se pone a disposición de los Estados Miembros a través de un nuevo mecanismo, conocido como Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y cuenta con una dotación de 672.500 millones de euros. De dicha cantidad, serán destinados a préstamos 360.000 millones y el resto, 312.500 millones de euros se distribuirán como ayudas a fondo perdido. La finalidad principal de este Fondo de Recuperación es la de apoyar la inversión y las reformas necesarias que tienen que acometer los Estados Miembros en sus respectivos territorios para lograr una recuperación económica que sea al mismo tiempo sostenible y resiliente.

El MRR utiliza un criterio de reparto que garantiza un mayor apoyo financiero a aquellos Estados Miembros que, a raíz de las consecuencias derivadas de la pandemia (sobre todo, por las medidas restrictivas adoptadas para combatir la COVID-19) hayan sufrido una mayor deterioro económico y social. Se tienen en cuenta dos tramos:

- Un primer tramo, en el que se asigna un 70% de los fondos que le correspondan a cada Estado miembro, basándose en indicadores económicos anteriores a la entrada en escena de la COVID-19.

conceptual y metodológica renovada. Serie aprendizajes en cohesión social. Colección Eurosocial nº 1. Madrid.

- Un segundo tramo en el que se asigna el restante 30%, que tienen en cuenta los datos que reflejen la evolución económica entre 2020 y 2022.

Los principales objetivos del MRR son los siguientes:

- Promover la cohesión económica, social y territorial de la UE.
- Fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros.
- Mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19.
- Apoyar las transiciones ecológica y digital.

La conjunción de todos ellos va encauzada a lograr la recuperación del potencial de crecimiento de las economías de la UE, incentivar la creación de empleo tras la crisis y fomentar el crecimiento económico sostenible e inclusivo.

El MRR prevé un procedimiento que deben seguir los Estados Miembros para poder obtener esta financiación comunitaria extraordinaria, de forma que se permita poder alcanzar los objetivos anteriormente mencionados. Así, cada Estado Miembro debe diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que recoja todas las reformas que se van a realizar vinculadas tanto a estos objetivos previamente determinados por el MRR como a esta financiación, y también debe incluir los proyectos tractoros necesarios para alcanzar esos objetivos, con su inversión asociada.

La Comisión Europea evalúa todos los planes de recuperación nacionales presentados por los Estados Miembros, y se tienen en cuenta estos elementos principalmente:

- a) Aquellas medidas vinculadas a las reformas estructurales.
- b) Las iniciativas relacionadas con los distintos proyectos tractoros que cada Estado Miembro tiene previsto implementar conforme a los ejes definidos en el marco del programa Next Generation EU.

La Comisión Europea emite con carácter semestral una serie de recomendaciones que van a servir a los países de base. En el contexto del Semestre Europeo, Bruselas envía cada año a todos los Estados miembros lo que se conoce como las *“Country Specific Recommendations”*, que consiste en una relación de orientaciones que los Estados Miembros deben incorporar en los siguientes 12 meses.

Se introduce la necesidad de proponer una serie de proyectos tractores, que deben articularse en torno a los cuatro ejes principales que la Comisión Europea ha promulgado para la ejecución y desembolso del Next Generation EU:

- a) Sostenibilidad.
- b) Digitalización.
- c) Cohesión social y territorial.
- d) Igualdad de género.

Tras remitir los Estados Miembros sus Planes nacionales de Recuperación, la Comisión Europea dispone de dos meses para revisarlos. Una vez finalizado este proceso de revisión, en caso de ser aprobados, la Comisión dispone de dos meses para hacer efectivo el desembolso de las ayudas recogidas en el programa Next Generation EU. Una vez recibido el primer desembolso, los países de la UE, podrán solicitar nuevos fondos semestralmente, de forma automática. Estos desembolsos se irán haciendo efectivos una vez se haya procedido al análisis anteriormente descrito de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, que se centrará fundamentalmente en comprobar que se han cumplido por parte de los países los hitos vinculados a las reformas estructurales y proyectos tractores.

Como vemos, la cohesión social es un pilar estratégico que está incluido en todos los Planes de Recuperación nacionales aprobados por la Comisión Europea. Además, es importante destacar la vinculación a la dimensión territorial de la cohesión social que se le sigue otorgando desde las altas instituciones comunitarias. Esto viene a reforzar la asociación indisoluble de la territorialidad con la cohesión social que se viene “cocinando” desde décadas atrás en el seno del desarrollo de la propia Unión Europea, tal y como hemos comentado en páginas anteriores. Además, en el contexto actual en el que nos encontramos, su implementación supone una inyección de fondos ingente y extraordinaria para la puesta en marcha políticas destinadas a mejorar la cohesión social de todos los ciudadanos de la Unión Europea que debe ser aprovechado por todos los gobiernos, en especial, por el gobierno de España.

Por lo tanto, una apuesta decidida por la cohesión social a través de la ejecución de los Fondos Next Generation va a permitir introducir medidas correctoras que coadyuden a revertir los desequilibrios acelerados que haya podido producir en nuestras sociedades la aparición de un elemento tan devastador como el COVID-19, evitando que se ahonden las diferencias sociales ya existentes antes de su aparición.

4. Plan de recuperación y su desarrollo normativo: ¿una oportunidad para la cohesión social en nuestro país?

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)¹⁶, tras su aprobación por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, fue remitido por el Gobierno para su evaluación a Bruselas el 30 de abril de 2021, siendo aprobado finalmente por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021. En diez de las once variables que se analizaron, el Plan de Recuperación presentado por el Gobierno de España consiguió la máxima calificación que se podía alcanzar por el equipo evaluador de la Comisión Europea y, además, es de destacar que fue el primer Plan de Recuperación nacional de toda la Unión Europea que se aprobó por parte de la Comisión.

El documento del Plan de Recuperación español recoge todo un conjunto coherente de reformas, inversiones y medidas, todas ellas interrelacionadas entre sí, que están enfocadas a conseguir los objetivos generales del Plan de Recuperación, y que además se han alineado con la agenda nacional de reformas ya desarrolladas en los últimos dos años por el Gobierno así como con las principales agendas europeas y globales en materia de desarrollo sostenible.

Buen ejemplo de ello, por lo que afecta al eje central del presente artículo (la cohesión social) lo constituye las políticas públicas asociadas al reto demográfico, entendido como el desafío institucional para corregir la desigualdad territorial en su más amplia acepción. El reto demográfico bien puede subsumirse como la dimensión territorial que complementa las políticas públicas orientadas a la cohesión social.

El Plan se articula a través de treinta componentes que, a su vez, se corresponden a la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y son el resultado del diagnóstico previo realizado por los organismos internacionales y sobre el programa de reformas estructurales que ya había comenzado a implementar el Gobierno, que se aceleró a raíz de la respuesta que hubo que dar a la situación provocada por la emergencia sanitaria. Se cimenta en importantes acuerdos y estrategias que ya habían sido aprobados, como el caso del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima¹⁷ o la fundamental en los tiempos que corren Agenda Digital 2025¹⁸.

¹⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, junio, Madrid.

¹⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030 (PNIEC)*.

¹⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan España Digital 2025*.

El Plan contempla para el período de ejecución un cronograma claramente definido, con hitos y objetivos, coherentes y que se refuerzan entre sí para multiplicar el impacto en términos de recuperación económica y de la generación de empleo, así como de respuesta a los retos que habrá que afrontar sí o sí en años venideros. Las inversiones previstas posibilitarán que se pueda actuar de forma directa sobre la actividad económica, a través de la puesta en marcha de proyectos tractores de alto impacto que requerirán para su impulso la utilización de diversos instrumentos, donde se podrían destacar los siguientes:

- La inversión directa del propio Estado.
- Los convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas, principalmente las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, para el arranque de los proyectos.
- La participación en proyectos transnacionales o proyectos importantes de interés común europeo.
- La compra pública innovadora.
- Las ayudas a fondo perdido para la iniciativa privada.
- El impulso de la creación de consorcios para fomentar la colaboración público-privada.
- La puesta a disposición de distintos mediante instrumentos financieros, como créditos y garantías, así como fondos de inversión.

En los procesos que se pongan en marcha (por ejemplo, convocatorias públicas de ayudas y subvenciones) para la selección de los proyectos beneficiarios se deberán respetar los principios que han sido establecidos por las normas comunitarias, debiendo garantizar en todo momento un procedimiento que se caracterice por la transparencia y la libre concurrencia competitiva a la hora de acceder a las ayudas previstas.

Teniendo en cuenta el importante papel que va a desempeñar en la ejecución del Plan de Recuperación la colaboración público-privada, se ha procedido a adaptar el marco normativo que regula precisamente los instrumentos de colaboración público-privada creando una nueva figura que viene a facilitar dicha colaboración: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs).

También merece la pena destacar, en relación precisamente a lo que acabamos de mencionar, la aprobación de la *Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que*

deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El objeto de dicha Ley, tal y como se recoge en su art. 1 es ...*fijar las especialidades organizativas y de procedimiento necesarias para simplificar y agilizar la gestión presupuestaria y económica, los procedimientos de subvenciones y de ayudas, la contratación pública y el resto de actuaciones...* Para ello, entre cuestiones novedosas, destaca lo previsto en el art. 7.1, en virtud del cuál se declara automáticamente que todas las actuaciones y los procedimientos administrativos que comporten expedientes de gasto que deban financiarse con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU se les debe aplicar la tramitación de urgencia y el despacho prioritario, o la aprobación por el propio Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejera de Hacienda y Relaciones Exteriores, de unos modelos tipo de cláusulas o de pliegos de cláusulas administrativas, con el fin de agilizar y homogeneizar los procedimientos de contratación (art. 18.1). Pero volveremos a esta importante norma y su ulterior desarrollo reglamentario más adelante en este artículo.

Está previsto que este Plan movilice en nuestro país más de 140.000 millones de euros de inversión pública hasta 2026, apostando por una fuerte concentración de las inversiones y reformas en una primera fase, que comprendería el periodo 2021–2023 en el que actualmente nos encontramos, con el objetivo principal de impulsar la recuperación en el menor tiempo posible.

En consonancia con los propios pilares de Next Generation EU y el MRR, el Plan de Recuperación de nuestro país descansa en cuatro ejes transversales que se vertebran a su vez en 10 políticas palanca, dentro de las cuales se recogen treinta componentes, que permiten articular las inversiones y reformas del Plan:

- La transición ecológica.
- La transformación digital.
- La igualdad de género.
- La cohesión social y territorial.

El cuarto eje, como vemos, persigue potenciar la cohesión social y territorial de España, mediante un reforzamiento del Estado del bienestar asociado a una serie de políticas palanca que permiten introducir medidas específicas orientadas de manera transversal a abordar el reto demográfico y a ofrecer más y mejores oportunidades a las próximas generaciones.

Para poder poner los fondos a disposición de los agentes que se beneficiarán de los mismos, el Gobierno de España ha previsto dos vías principales a través de las que se canalizarán las ayudas vinculadas al Next Generation EU:

- **Planes Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica (PERTEs).** Se trata de proyectos de carácter estratégico que tienen una gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, con un alto componente de innovación y una fuerte presencia para su ejecución de la colaboración público-privada.
- **Nuevos programas y convocatorias que se irán aprobando semestralmente:** Una vez aprobados, estos programas serán gestionados bien por las Comunidades Autónomas o bien por las Entidades Locales y Ayuntamientos.

Llegados a este punto, resulta atractivo rescatar la importancia del contenido del Real Decreto-Ley 36/2020 de medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, que no es sólo de aplicación temporal para la ejecución de fondos europeos, sino que tiene implicaciones estructurales que afectan a normas básicas como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), en materia de convenios de colaboración o la modificación de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, por citar algunos ejemplos, y que sirvió de norma precursora a la Ley 4/2021.

Una novedad esencial para agilizar el desarrollo y la ejecución de los proyectos que aporta este R. D. L. es la apuesta por concentrar esfuerzos que combinen el liderazgo de lo público con la colaboración privada, contando para ello con un instrumento clave como es el PERTE, al que anteriormente hemos hecho referencia.

Estamos hablando de grandes proyectos (que movilicen múltiples recursos, no sólo públicos, sino también inversión privada), tructores, que tengan un alto componente de importantes soluciones innovadoras al sector económico que se trate, y que permitan sumar no solo a varios actores públicos, como decíamos, sino también privados (con especial mención a la pequeña y mediana empresa), a través fundamentalmente de figuras jurídicas como el Consorcio o la sociedad mixta, cuya estructura de gobernanza debe estar previamente definida antes de su propia constitución.

Mediante este R.D.L. se intenta dar respuesta a “viejas aspiraciones” de los empresarios, como la de utilizar para canalizar las distintas convocatorias una “ventanilla

única”, en forma de portal web único del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 36), que será un instrumento capaz de centralizar y canalizar la distribución de toda la información sobre el mismo a los distintos actores y agentes relacionados con el plan, facilitando las solicitudes y tramitación de trámites a los interesados.

De forma paralela, las Comunidades Autónomas han ido aprobando diferentes normas con el objetivo de mejorar la gestión de los fondos Next Generation, sobre todo en lo que concierne al control específico de los fondos provenientes del MRR, modificando, entre otros aspectos, el contenido de las leyes autonómicas sobre hacienda, contratación y subvenciones, como bien apunta María Valle Camacho¹⁹.

No debemos perder de vista, precisamente, que en el caso de nuestro país, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas están configuradas como el nivel de gobierno que asume el principal protagonismo y la responsabilidad de puesta en marcha y desarrollo de los derechos sociales. Por ello, es importante garantizar la financiación necesaria para el sostenimiento de los derechos sociales de la ciudadanía. Esta reflexión aboca a un debate sobre el modelo de financiación autonómica actual que no procede al exceder el objeto del presente artículo.

Sin embargo, la llegada de fondos adicionales y en un volumen histórico a las Comunidades Autónomas vía Next Generation, supone una oportunidad única para cimentar un despliegue considerable de todos los derechos de la ciudadanía que “alimentan” el concepto de cohesión social.

En el caso de Andalucía, por ejemplo, su Estatuto de Autonomía, en su artículo 10, establece como unos de los objetivos básicos de dicha Comunidad Autónoma

La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.

Por otra parte, el art. 161 dispone que serán precisamente los poderes públicos andaluces los que orientarán su actuación a la consecución de la cohesión social y territorial, paralelamente al impulso de la actividad económica, a través de las distintas inversiones públicas que se realicen.

¹⁹ VALLE CAMACHO, M. (2023), “La adaptación del ordenamiento jurídico español al instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Next Generation EU»”, *Revista de Estudios Europeos*, volumen 81: 29–65.

Finalmente, en su art. 185, referida a la gestión de los fondos europeos, establece:

- 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía.*
- 2. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.*

En resumen, y una vez analizadas las competencias de los distintos niveles administrativos y territoriales de nuestro Estado, se infiere claramente que el papel de las Comunidades Autónomas va a ser fundamental para el incremento del grado de cohesión social de nuestro entorno más cercano a través de los fondos europeos.

5. Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto, resulta palmario y evidente que hay que completar una serie de pasos fundamentales que permitan a nuestro país avanzar en la idea de cohesión social, destacando principalmente los siguientes:

a) Lograr la consecución de un Estado social pleno supone reconocer y proteger determinados derechos sociales que dotan de contenido jurídico la cohesión social, propiciando su inclusión al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales.

b) Además del reconocimiento normativo anterior, se hace necesaria una institucionalización y el impulso, evaluación y financiación de políticas públicas que los hagan efectivo. La inclusión de la cohesión social como un eje del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es interesante, pero se trata de un paso tímido y coyuntural que debe ser consolidado con fuentes de financiación más estables. La apuesta decisiva por la cohesión social debe materializarse en una asignación de recursos efectiva y sostenible en el tiempo que permita implementar políticas eficientes para avanzar en la cohesión social de todos y cada uno de los territorios.

En el punto actual en el que nos encontramos, se hace necesario, como decíamos, optimizar los recursos y las herramientas de las que disponemos para poder incrementar el alcance de la cohesión social en nuestro territorio. Contamos con una oportunidad histórica en cuanto a financiación (no olvidemos la naturaleza extraordinaria de los fondos Next Generation) pero también es cierto que son cortos

los plazos de ejecución (en 2026 tienen que estar finalizadas todas las actuaciones). Tampoco debemos olvidar que los recursos económicos no se agotan con Next Generation, sino que ya también tenemos en marcha los fondos estructurales del nuevo Marco Comunitario 2021–2027, que también podrían destinarse a actuar en materia de cohesión social. A ello hay que unir la capacidad de respuesta desde la Administración para la ejecución de actuaciones, siempre más lenta que desde el sector privado.

A través de las convocatorias en régimen de concurrencia competitiva de subvenciones vinculadas a fondos Next Generation, se abre una ventana única para el fomento de la colaboración público–privada (en consonancia con el espíritu del Real Decreto–ley 36/2020) que nos permita poner en marcha los mejores proyectos, agilizar su ejecución y optimizar los recursos simplemente por el efecto multiplicador. A tal fin, sería muy interesante impulsar y fomentar tanto la colaboración público–privada (con la nueva e innovadora figura de la creación de Consorcios que recoge el propio Plan), a través del desarrollo de los PERTE’S, que permite crear estos Consorcios público–privados para la puesta en marcha de proyectos tractores. Además, sería una fórmula que permitiría incrementar el grado de participación de la sociedad en la gestión de lo público y, al mismo tiempo, subordinar la riqueza del país al interés general, en línea con lo previsto en el artículo 128.1 de nuestra Carta Magna. Podemos poner como ejemplos ya en marcha el PERTE del vehículo eléctrico y conectado (que prevé una nueva convocatoria para 2023 dotada con más de 3.000 millones de euros) o el PERTE agroalimentario, que cuenta con una previsión presupuestaria inicial de 1.800 millones de euros.

O también podría ser interesante apostar de manera más decidida por la ejecución de los fondos a través de la firma de Convenios de colaboración con otras Administraciones (destacando el papel de las administraciones locales, como entidades públicas más cercanas al territorio) o potenciando la compra pública innovadora, en la que nuestros agentes del conocimiento más importantes (las Universidades), tendrían un papel importante a desarrollar.

Por lo tanto, la realidad es que no nos encontramos ante un problema de falta de financiación, sino de déficit de estrategias sostenibles a corto, medio y largo plazo, y de proyectos que generen el suficiente impacto en el territorio.

En línea con lo anteriormente apuntado, una vía atractiva para el fomento de la cohesión social vía fondos Next Generation podría ser también (dentro de esa apuesta apuntada por aumentar la colaboración público–privada) la de dar una mayor relevancia en las sucesivas convocatorias de subvenciones que se vayan

aprobando a un actor y aliado fundamental para la mejora de las condiciones de vida de la población en general como es el tercer sector.

El tercer sector debe tener un papel relevante en la ejecución y desarrollo de los programas y proyectos vinculados a los fondos Next Generation EU. El propio Plan de Recuperación asigna al tercer sector y las empresas de economía social un papel clave en la recuperación económica europea. Todos los componentes en los que se estructura el plan tienen algún tipo de contenido social y casi un 50% tiene el contenido social como prioritario.

Por citar, ejemplos concretos, podemos destacar el componente 22: Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, que tiene una financiación de 2.492 millones de euros y el componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, dotado con 2.363 millones de euros.

Pero para garantizar mínimamente el éxito de las políticas públicas en pos del desarrollo de la cohesión social que se vayan a ejecutar en un determinado territorio, precisamente la dimensión territorial de las medidas a implementar, contextualizadas dentro de una estrategia que al mismo tiempo sirva para afrontar el reto demográfico (entendido como reto de la iniciativa pública para luchar contra el progresivo despoblamiento de nuestras zonas rurales), exige que sean dos conceptos (cohesión social y dimensión territorial) que deben ir indisolublemente aparejados y unidos, como con buen criterio se ha recogido en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Centrándonos en el nuevo Marco Comunitario 2012–2027, una de las novedades, que aporta este nuevo escenario financiero es la puesta en marcha del Fondo de Recuperación y Apoyo a la Cohesión y los Territorios de Europa, dirigido específicamente a las ONG'S, que se inyectará a través de los fondos REACT-EU. Se trata de una nueva iniciativa que continúa y amplía las medidas aplicadas de respuesta y reparación de crisis que estarán disponibles además del resto de Fondos. Los fondos REACT-EU se inyectarán directamente en las Comunidades Autónomas, y podrán permitir a España obtener financiación adicional por importe de 12.400 millones. Esta descentralización administrativa de estos fondos europeos debe servir para ponerlos a disposición de políticas públicas que tengan impacto en el grado de cohesión social del territorio.

Volviendo al Plan de Recuperación y su ejecución, esta apuesta por el fomento de la ejecución de actuaciones recogidas en su seno que están relacionadas con la

cohesión social recibirían un importante impulso si se agilizará el desarrollo reglamentario y ejecutivo de la *Ley 4/2021, de 17 de diciembre*, al menos en aquellos aspectos que agilizarían la gestión de los fondos y flexibilizaran los requisitos para la participación del tercer sector en la gestión de proyectos, como puede ser la inclusión de cláusulas sociales tipo en los modelos de pliegos de contratación previstos en el art. 18, exigir capacitación y competencias profesionales en materia social a los Directores de los proyectos para la gestión de los fondos previstos en el art. 25, o definir y concretar la productividad vinculada al grado de cumplimiento de la ejecución de las ayudas directas a empresarios y profesionales que prevé la Disposición Adicional Segunda.

Pero el verdadero motor, a juicio de este autor y como conclusión final, que debe impulsar la efectiva llegada de los Fondos Next Generation a los territorios, garantizando así su mayor efectividad, sobre todo en lo que concierne al eje del Plan de Recuperación relacionado con la cohesión social y territorial, debe ser dotar de más protagonismo en la ejecución de los fondos a las Administraciones más pegadas al territorio, más cercanas al ciudadano, esto es, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales. Debería aumentarse su grado de participación en la gestión de los fondos, más aún del que se ha reflejado vía Presupuestos Generales del Estado para la gestión de fondos Next Generation en los dos últimos ejercicios presupuestarios (1.489 millones de euros sobre un total de 10.793 millones de euros en 2021, por ejemplo).

Instrumentos como la Mesa nacional Técnica de Diputaciones²⁰ deben ser puestos en valor y al servicio de estos Fondos. El R.D.L. 36/2020 anteriormente mencionado no lo impide, y debe ser un elemento de complementariedad crucial que debe ser aprovechado por el Gobierno de España, teniendo en cuenta la experiencia en gestión de fondos europeos y solvencia técnica demostradas por dichas entidades locales (sobre todo en el caso de las Diputaciones Provinciales), y además podría servir como una experiencia positiva que coadyudaría al arranque del nuevo Marco Comunitario 2021–2027, que también, como sabemos, hay que ejecutar (y ya vamos tarde).

Se trata de administraciones cercanas, que conocen perfectamente las necesidades del territorio, e incluso cuentan ya con proyectos transformadores en cartera. Para impulsar estos proyectos, también podría ser aconsejable utilizar con mayor profusión la vía recogida en el propio R.D.L. 36/2020 (más concretamente, en

²⁰ Vid. PAZOS VIDAL, S. "El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales", *Anuario de Derecho Municipal* 2020, 14, p. 28.

su art. 62) de la concesión de subvenciones a través de procesos de concurrencia no competitiva (como ya se ha hecho en determinadas convocatorias dirigidas exclusivamente a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, como la publicada por la Orden TER/836/2022, de 29 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales). Lógicamente, tendría que realizarse a través de convocatorias que versen sobre materias de competencia municipal, y que al mismo tiempo garanticen importantes derechos sociales a sus vecinos, como pueden ser la rehabilitación de viviendas para alquileres sociales o la mejora de la prestación de servicios públicos a través del desarrollo de la Administración Electrónica, por citar algunos ejemplos.

La mayor cercanía posible entre la génesis y ejecución de los proyectos (Administración Local) con los destinatarios últimos de sus medidas (ciudadanos): ese sería el mejor camino para aumentar el grado de cohesión social en nuestro país a través de la ejecución de la financiación extraordinaria que supone los fondos Next Generation, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de nuestro país.

Llegados a este punto, podría ser interesante también abordar la implementación de políticas públicas estratégicas y específicas de transformación digital como herramienta que contribuya al pleno desarrollo social del individuo y del entorno en el que se mueve (que permitiría un mayor desarrollo del contenido esencial de la Carta de Derechos Digitales, recientemente aprobada por el Gobierno de España y que supone un nivel más de protección de los derechos de los ciudadanos a los reconocidos en la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre*, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), como instrumento para incrementar la plenitud de disfrute de derechos a través de las nuevas tecnologías. Pero esta es otra cuestión que quizás aborde desde un nuevo artículo...

Referencias bibliográficas

AGUDO ZAMORA, M. (2013), "Reforma constitucional y cohesión social europea", *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 8, pp. 47-65.

AGUDO ZAMORA, M. y RODRÍGUEZ, A. M. (2016), *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado Social: de la ordenación contingente a la organización*

consciente del bienestar. Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces), ISSN1699-8294, n.º 74.

BARBA, C. (2011), "Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina," en C. BARBA y N. COHEN (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

BERGER-SCHMITT, R. (2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement", EuReporting Working Paper 14. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology.

BERNAD, P. (1999), *Social Cohesion: A Critique*, CPRN Discussion Paper nº F109, diciembre. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

CARRON, A. V. y BRAWLEY, L. R. (2000), "Cohesion: Conceptual and measurement issues", *Small group research*, 31(1), pp. 89-106.

COMTE, A. (1980), *Discurso sobre el espíritu positivo*, versión y prólogo de Julián MARÍAS. Madrid: Alianza Ed.

— (2007), *Discurso sobre el espíritu positivo*. Madrid: Alianza Ed.

CONSEJO EUROPEO (2000), *Estrategia para la Cohesión Social*, Lisboa, 23-24 marzo.

DURKHEIM, E. (1987), *La división del trabajo social*. Madrid: AKAL.

FONT GALÁN, J. I. (2014), "Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional. Una reflexión constitucional", en *Revista de Fomento Social*, nº 275.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Madrid, junio.

—, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)*.

—, *Plan España Digital 2025*.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A. (2016), "La accesibilidad, la cohesión y la integración social", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39, mayo.

IGLESIAS REY, P. (2021), "Ideas sólidas en términos legales para atraer fondos de recuperación europeos: Next Generation EU", *Revista Gallega de Administraciones Públicas*, nº 61, enero-junio.

JENSON, J. (1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Gatineau (Québec): Strategic Research and Analysis Directorate.

KEARNS, A. y FORREST, R. (2000), "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 5-6.

LOCKWOOD, D. (1976), "Social Integration and System Integration", en G. K. ZOLL-CHAN y W. HIRSCH (eds.), *Social Change Explorations, Diagnosis and Conjectures*. Nueva York: J. Wiley.

MONEREO PÉREZ, J. L. (1996), *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

— (2022), "Inclusión social, división del trabajo y sistema democrático: Una reflexión sobre la teoría social de Durkheim", *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social*, nº 4, abril – noviembre.

MORA SALAS, M. (2015), *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, noviembre, México.

PARSONS, T. (1984), *La estructura de la acción social*. Madrid: Guadarrama.

PAZOS VIDAL, S. (2020), "El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 14.

PÉREZ YRUELA, M. (2012), *El modelo de cohesión social en Europa*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC).

SOJO, A. (2018), *La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada*, Serie aprendizajes en cohesión social, Colección Eurososial nº 1. Madrid.

VALLE CAMACHO, M. (2023), "La adaptación del ordenamiento jurídico español al instrumento de Recuperación de la Unión Europea «Next Generation EU»", *Revista de Estudios Europeos*, vol. 81, pp. 29-65.